الأستاذ المتمرس الدكتور

علي يوسف الشكري

عميد كلية القانون والعلوم السياسية الأسبق
وزير التخطيط الأسبق
رئيس هيئة المستشارين والخبراء في رئاسة الجمهورية
كبير مستشاري رئيس الجمهورية بدرجة وزير

فلسفة تعديل الدستور



منشورات زين الحقوقية
بيروت - لبنان

فلسفة

تعديل الدستور

فلسفة تعديل الدستور

الأستاذ المتمرس الدكتور
علي يوسف الشكري

الطبعة الثانية مزيدة ومنقحة مع نسخة من
مشروع تعديل الدستور العراقي المقدمة من رئاسة الجمهورية



منشورات زين الحقوقية

فلسفة تعديل الدستور

علي يوسف الشكري

الطبعة الأولى 2022
ISBN: 9786144369760

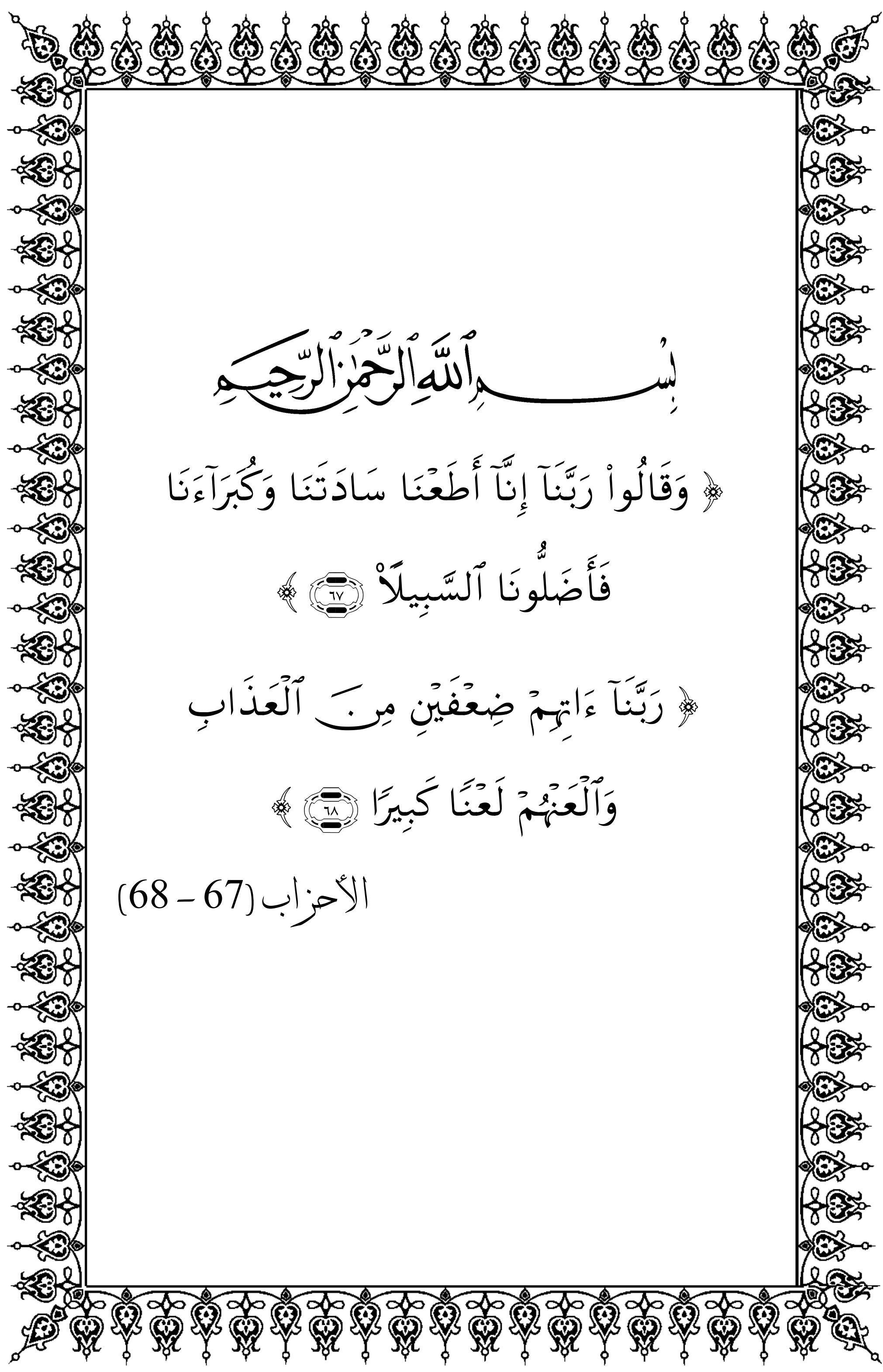


مكتبة زين الحقوقية والأدبية ش.م.م.

فرع أول: الشياح- طريق صيدا القديمة- قرب ساحة البريد
تلفاكس: **391 391 – 01** / خليوي: **733 433 – 03**

فرع ثان: البقاع- كسارة- الطريق العام- قرب أفران شمسين
تلفاكس: **505 508 – 08** / خليوي: **764 203 – 03**

الموقع الإلكتروني: **www.zeinjuridique.com**
البريد الإلكتروني: **wassim@zeinjuridique.com**

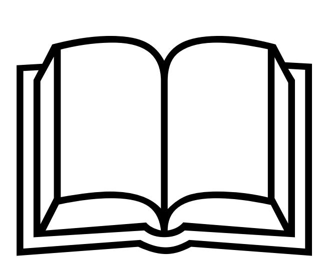


بِسۡمِ ٱللَّهِ ٱلرَّحۡمَٰنِ ٱلرَّحِيمِ

﴿ وَقَالُواْ رَبَّنَآ إِنَّآ أَطَعۡنَا سَادَتَنَا وَكُبَرَآءَنَا فَأَضَلُّونَا ٱلسَّبِيلَا۠ ٦٧ ﴾

﴿ رَبَّنَآ ءَاتِهِمۡ ضِعۡفَيۡنِ مِنَ ٱلۡعَذَابِ وَٱلۡعَنۡهُمۡ لَعۡنٗا كَبِيرٗا ٦٨ ﴾

الأحزاب (67 – 68)



ليس من الدول من ليس لها دستور، في الدستور حياة البلدان وفيه هلاكها، هو الركن الرابع اللاحق لنشأة الدولة، بأستاره تتعلق الشعوب الباحثة عن الحرية، وفي كنفه يحتمي الحاكم والمحكوم، فالدستور مظلة الديمقراطية والشمولية، فإما مظلة تحمي أو مظلة تُهلك، الدستور على دين الساسة والشعوب، كيفما يكون القابض والشعب يكون الدستور، هو المرآة العاكسة لتوجهات القابض على السلطة وتطلعات الشعب. الدستور ليس غاية بذاته، لكنه وسيلة لإدارة الدولة وتحديد مسارات السلطة وبناء مرتكزات منظومة الحقوق والحريات الوطنية، فإما دستور ينتصر للشعب ويبني الدولة ويقّوم السلطة، أو دستور يهزم الشعب ويضعف الدولة وينصر السلطة، فالأول مأمول مرجو مُتطلع إليه، والثاني ممقوت مرفوض مصدود عنه. لم تبلغ الشعوب الباحثة عن الحرية الدستور الناصر إلا بدماء سالت وأرواح تسامت وقرابين قُدمت، فليس كل دستور يستحق الفداء، فقليله صالح وكثيره طالح، به تسّتر الدكتاتور، وعلى متنه حلق المتفرد، وبجناحيه جدف المغتصب، على الشعب أن يكون حراً في خياراته فأما دستور يُحرر، وإلا فلا خير بمقيد.

الأستاذ المتمرس الدكتور
علي يوسف الشكري

المقدمة

ليس من بين الفقه القانوني والساسة من لا يتفق على محورية الدستور ومرتكزه، فهو المحطة الأولى للقابض على السلطة والحاكم بعد اعتلاه سدة السلطة، في أعقاب التأسيس الجديد للدولة، أو الاندماج في اتحاد أو الخروج منه، أو بعد الوصول إلى السلطة بالآليات الاستثنائية، بلحاظ أن تداول السلطة بالآليات الدستورية لا يقتضي استبدال الدستور القائم بغيره، فالدستور ثابت والحاكم متغير.

ودستورياً لا يكتمل بناء الدولة قويماً مستقراً ديمقراطياً دون دستور الأصل فيه أنه يُعبّر عن تطلعات الشعب وتوجهاته في حكم ديمقراطي مستتب، يحمي الحقوق والحريات، يساير المستجدات والمتغيرات، فليس المهم أن يكون للدولة دستور، لكن الأهم أن يُنتج بآليات ديمقراطية، تُعبّر نصوصه عن نبض الشارع وتعكس تطلعات الشعب، أما دستور مصنوع في أروقة الحزب الحاكم ومكاتب وعاظه فغيابه أولى من وجوده، فالدستور ليس غاية بذاته لكنه وسيلة لخلق حكم ديمقراطي مستقر، يأمن في ظله الشعب، وتسير بموجبه عجلة الدولة على النحو الأفضل وليس الأمثل بالضرورة، فالدستور من صناعة البشر، وكل بشري مصنوع يشوبه الخطأ والشطط ومجانبة الصواب.

ويقيناً أن هناك تلازم حتمي بين ديمقراطية النظام السياسي والتأسيس الدستوري، فالمؤسسة الدستورية نتاج دستور، وكذا التقييدات والمحددات الضابطة لأداء السلطة وتحركاتها وقراراتها، وبالقطع أن الدستور هو المظلة الأولى المؤسِسة والحامية للحق والحرية على الصعيد الوطني، فكيفما تكون المظلة يكون الحق والحرية.

واللافت أن الفقه يصب جل اهتمامه إن لم يكن كله على البناء الدستوري أول مرة فيذهب باحثاً مدققاً منظراً لأهمية التأسيس بالوسائل الديمقراطية " الجمعية التأسيسية، الاستفتاء الدستوري "، ويقيناً أن التأسيس هو القوام والقاعدة والأصل، فما لم يستوِ أساسه لن يقّوم التعديل اعوجاجه.

لكن ليس المهم فقط التأسيس القويم، بل المهم استمراره وتكامله على نحو يأتي التعديل معه مكملاً لما نقص، معدلاً لما انحرف، مصححاً لما شطط.

هذا من جانب ومن جانب أخر قد يُشّيد البناء صحيحاً مستوياً مستقيماً، لكن اعوجاجا وانحرافاً يصيبه لاحقاً من بوابة التعديل، وهو المحذور الأكبر والخشية الأكثر على الدستور، من هنا يحرص القائمون على صناعة الدستور على دقة صياغة النصوص المنظمة لآليات التعديل وعلى نحو يكون فيه القرار النهائي للبرلمان باعتباره ممثل الشعب، ومؤخراً للشعب ذاته معبراً عن رأيه بصورة مباشرة " الاستفتاء الدستوري "، بلحاظ أن البرلماني قد يكون محركه الحزب أو التوجه السياسي أو القومي أو الطائفي أكثر من الخيار الوطني، وهو أمر مفهوم منطقي معقول، لا سيما في البلدان حديثة العهد بالديمقراطية، من هنا راحت الدساتير المعاصرة تقر بحق الشعب في تقرير مصير التعديل الدستوري.

والتعديل نوعان مستلزم وشخصي، فالأول مشروع والثاني منحرف، فالتعديل مبدأً ما أبتكر بقصد الحرف ولكن بغاية التقويم والتصويب ومسايرة المستجد، ويقيناً أن المبدأ معمول به في الدول الأكثر ديمقراطية، وغيره معتاد مفهوم مستساغ في النظم الشمولية الواحدية، فقرار الشروع بالتعديل في النظم الديمقراطية متروك للشعب معبر عنه في المجلس النيابي، واستثناءً للحاكم، أما في النظم الواحدية يبقى قرار التعديل للحاكم الفرد معبر عنه برأي الحاكم الصريح، أو بالوسط الناقل معبر عنه بالأصوات النيابية التي تتلقف وتردد وتنقل وتُشايع ما يُعلنه ولي المنصب.

وبالقطع أن التعديل مثلماً هو ضرورة لازمة بغيره يكون الدستور محكوم

بالموت والاستبدال، هو الخطر الأكبر الذي قد يتعرض له، فقد يولد الدستور صحيحاً مقوماً لكن انحرافاً يصيبه لاحقاً بفعل التعديلات الطارئة عليه نتيجة تأثيرات الحاكم أو مراكز القوة في السلطة، بغاية تقوية المراكز أو تمديد المدد الدستورية أو تقييد الحقوق والحريات أو تعديل إجراءات تعديله على نحو تجعله قابلاً للتغيير بغير الآليات التي وضعها المؤسِس، فيتحول الدستور من الضمانة إلى التمكين الفردي، من هنا تحظر بعض الدساتير صراحة تعديل إجراءات التعديل، أو تمديد مدد الولاية أو تعديله في الظروف الاستثنائية أو أثناء الاحتلال الأجنبي لأراضي الدولة.

ويقيناً أن تعديل الدستور سلباً أو إيجاباً يرتبط أحياناً لا غالباً بوعي الشعب وتمسكه بتجربته وتعلقه بمضلته، فقد ربط الزعيم الفرنسي " شارل ديغول " استمراره في سدة السلطة بنتيجة الاستفتاء الذي سيجري على الدستور بشأن توسيع اللامركزية الإدارية وإعادة تنظيم مجلس الشيوخ، ولتذكير الشعب الفرنسي بأهمية نتيجة الاستفتاء، ومواقفه الوطنية، وتوقف استمراره في سدة الرئاسة على التصويت بنعم، توجه إليه بخطاب في 25 أبريل 1969 " أنتم الذين غالباً ما تكلمت معكم من أجل فرنسا، أعلموا أن ردكم الأحد، يوم الاستفتاء سيؤثر في مصيرها.... ستصبح مهمتي الحالية مستحيلة بالتأكيد وسأتوقف على الفور عن ممارسة مهامي ".

وفي أعقاب إعلان نتيجة الاستفتاء يوم 28 أبريل 1969 برفض " 41,52 % " من المستفتين التعديل، أعلن ديغول بعد الساعة الثانية عشر ليلاً بيان تنحيه عن رئاسة الجمهورية " أعلن توقفي عن ممارسة مهامي رئيساً للجمهورية، يصبح هذا القرار نافذاً ظهر اليوم 29 أبريل 1969 ".

هذه هي الشعوب الباحثة عن الحرية، المعتقدة بالدستور، المميزة بين البطل القومي والوطن، التي تفصل بين الخاص والعام، فالشعب الفرنسي الذي أسقط " ديغول " برفضه تعديل الدستور، هو ذاته الذي قاده الجنرال " ديغول " للتحرير

من الاحتلال النازي حينما خاطبه من لندن في يونيه / حزيران 1940 " أيها الفرنسيون لقد خسرنا معركة، لكننا لم نخسر الحرب، وسوف نناضل حتى نحرر بلدنا الحبيب من نيران الاحتلال ".

أما في النظم الشمولية فلا معنى للحديث عن تحصين تعديل الدستور، بلحاظ أن الدستور وما فيه إن لم يكن من صناعة الحاكم الفرد مباشرة، هو من بناة أفكاره ونتاج متبنياته ونسيج معتقداته، فهو آلية تركيز سلطته وأداة تبرير استبداده، من هنا لا جدوى من الحديث عن فلسفة تعديله، وترصين آلياته، والبحث في الحظر الزمني والموضوعي الوارد فيه، فالدستور في ظل النظم الشمولية شكل لا موضوع، واستبداد لا حماية، وتركيز للسلطة لا تقييد لها.

الوقفة الأولى

في أصول الوثيقة السامية

الوثيقة السامية قديمة قدم الدولة وإن لم تتخذ الشكل والمسمى السائد اليوم، فبناء الدولة يستلزم أساس وقاعدة ثم بناء وهرم وما بينهما، ويقيناً أن استقامة البناء ونهوضه صحيح معافى يستلزم بالضرورة وثيقة واضحة المعالم تحدد المقدمات والمنهج والحقوق والالتزامات وما لكل طرف وما عليه والجزاءات المترتبة على النكول، فالانقلاب والنكوص ليس ببعيد عن المتيامنين، وقد يكون غير العمد سبب الخلاف أو المخالفة فكل ابن آدم خطاء والعصمة استثناء.

ومن الفقه من يجادل في أصل الجزاء الملازم للمخالفة فيرى أنه ليس من بين أدبيات الوثيقة السامية ومقوماتها، لكن هذا الرأي يجانب الطبيعة والمقومات والمقتضيات، فالوثيقة السامية ما وسمت بهذا الوصف إلا لأنها أسمى القواعد النافذ في الدولة، فهي الملهمة والدليل والراعية الراشدة، من سار على هديها نجا من الطعن والإلغاء ومن خالفها تحركت قواعد الشرعية وأدواتها لتعيد الأمور إلى نصابها، وعلى تفاصيل الوثائق كل بكيانها ونطاقها الجغرافي والزماني.

وليس من بين الدول من لا يحتكم على وثيقة سامية مستقلة إلا ذلك الغاصب بصرف النظر عن الشكل والحاضنة وإن تبنت الكلية الدولية الوثيقة المدونة إلا الدولة التي أخضعت العالم ولم تخضع (بريطانيا العظمى) إذ لا تزال تتمسك بالوثيقة غير المدونة كأصل وإن ساندتها عدة وثائق دستورية ثانوية مدونة، وليس مستغرب التشبث والتعلق بأستار غير المدون فنكهة العظيمة العجوز في أصالتها وتقاليدها الموروثة المؤسِسة، فإليها يعود فضل التأسيس والتشييد للبناء السامي كما كان لها فضل التنوير والتبشير لعصر الحقوق

والحريات الشعبية، والتقييد السلطوي فضلاً عن عديد النظم الدستورية التي لا تزال بعض الدول الساعية للحرية والديمقراطية ترى فيها الملجأ والمعتصم لمجرد الهياكل البنيوية بعيداً عن التطبيق والتجربة، كالنظام البرلماني الذي يعود في أصوله وتأسيساته للمشيدة المؤسِسة العجوز التي نظّرت وأسست وطورت وتبنت ولما تزل، فمنذ شرعت إنجلترا بالتأسيس للنظام البرلماني وهي مخلصة مؤمنة بفكرته ومبادئه التي لم تستقر إلا على مر الزمان وبعد شد وجذب وتناحر وتشاحن حتى استقر على ما هو عليه اليوم في بريطانيا أولاً ثم في ألمانيا والهند واليابان.

وليس من النظام البرلماني المقصود بعينه ذلك الذي يطلق عليه البرلماني المتطور أو شبه الرئاسي، فهذه نظم دستورية مستقلة عن ذلك الذي أسست له إنجلترا ثم وريثتها بريطانيا العظمى وكذا العجوز، ونعتقد جازمين أن النظام البرلماني بصورته الناصعة يقتضي أرث وإيمان وعقيدة ونظام حزبي قادر على تهيئة المقدمات الضرورية لإنفاذه.

إما تلك التي سادت في بعض النظم الخارجة تواً من الاحتلال أو الباحثة عن نظام دستوري يعصمها من الاستبداد في أعقاب خروجها من أتونه، فهي ليست من النظام البرلماني المقصود وإن اتخذت من مظاهره الهيكلية وتأسيساته البنيوية الشكلية دليلاً على تبنيه، فهذه النظم كانت تبحث لاهثة وراء ما يضلل الشعب مجدداً ولكن بثوب ومظهر ديمقراطي، بدليل انقلابها على الدستور في أول محطة تحقق لها المكنة والقدرة متخذة من العصف بحقوق الأفراد وحرياتهم ذريعة ظاهرة لحماية الثورة ومنجزاتها أو حاجز مانع من عودة المحتل المُضلل.

المشهد الأول
في مقدمات الوثيقة السامية

يقيناً أن من فكّر وأسس ونظّر وتبنى ودعا إلى أن يكون للدولة وثيقة أعلى تسمو على كل تأسيسات الدولة المادية والقانونية لم ينطلق في فكره من فراغ، لكنه كان حريص على تشييد بناء الدولة على أساس رصين يسوده النظام بعيد عن الاجتهادات الشخصية والأهواء السياسية والتشريعية.

فالوثيقة الأسمى هي الضابطة لإيقاع الحاكم والمحكوم، القائم واللاحق، من التزام حدودها اتسم سلوكه بالشرعية ومن شط كان قراره وسلوكه محل طعن قابل للإسقاط وإن بعد حين، وهو ما يؤكد فكرة أن الآباء المؤسسون لم يختاروا هذا المسلك من أجل التنظير أو بقصد الترف الفكري، لكن فكرة البناء الرصين المؤسَس على ركائز ناهضة كانت وراء تبني هذا المسلك وهو ما يفسر التلازم الحتمي بين هذا المسار وديمقراطية النظام السياسي، والحياد عنه ودكتاتوريته.

أولاً- في أصل الاصطلاح: يُجمع الفقه الدستوري على أن مصطلح الدستور الشائع اليوم في الأدبيات العربية إنما هو مصطلح أجنبي وافد كما العديد من المصطلحات التي ذهبت عربية في أصولها وانحدارها كما يعتقد البعض خطأً، كمصطلح الديمقراطية والارستقراطية والمونقراطية والبرلمان والكابينة الوزارية............. فهذه المصطلحات أجنبية أعجمية وافدة تناقلها الخلف جيل بعد جيل حتى ساد الاعتقاد أنها عربية، وليس في ذلك غرابة فيحق لمن كان له قصب السبق أن يحتفظ بما انتزعه بالنضال والتضحيات، وعلى من يتمسك بعروبته ولغته وأبجديته استخدام النظير، ففي لغتنا ما يقابل بل ما يُغني ويُفيض، لكن الوافد جميل وإن كان قبيحاً، فقد أعتاد الساسة على اقتباس الوافد ربما للشعور بالدونية في مقياس التطور السياسي بلحاظ الفارق الزمني بين التجربتين

أو بسبب الاستعمار والاحتلال الذي امتد لعقود من الزمن وأحيانا لقرون، وربما كان الانبهار بالنموذج الوافد الذي عجزت التجارب المحلية عن بلوغ كنهه إذ لا تزال التجارب المحلية تحبو زاحفة بفعل إصابتها بعيب الانحراف وولادتها ميتة في أغلب الأحيان.

ويذهب الرأي الغالب في الفقه إلى أن مصطلح دستور إنما هو مصطلح فارسي[1] ذاع استعماله في أرجاء الدولة العثمانية ودخل البلاد العربية أثناء فترة الاحتلال العثماني لغالبية البلاد العربية كما باقي المصطلحات التي أقحمت في قاموس اللهجة الشعبية حتى ساد الاعتقاد بأصولها العربية، فقد ذهب البُستاني في المحيط ومصطفى جواد في المعجم المُستدرك إلى أن مصطلح الدستور مصطلحٌ فارسي مركب من مفردتين، "دست" وتعني القاعدة و"ور" وتعني الصاحب وبجمع المفردتين يصبح المصطلح المقابل " صاحب القاعدة" أو " القاعدة الأساسية".[2]

واستخدم الفرس مصطلح الدستور للإشارة للسجل الذي تُقيد فيه بيانات الجند أو تُجمع فيه القوانين ذات الصلة بالملك والعرش، على ذلك أن مصطلح الدستور إنما أختص بمسائل ذات أهمية خاصة، فلا تُجمع فيه عموم القوانين ولكن تلك التي تختص بالعرش، وهي تشريعات تتسم بالأعلوية والسمو ولا تتناولها يد التعديل أو المساس إلا بإرادة القابض على رأس السلطة وقمة هرمه، فهو المالك المانح، صاحب السلطات ومسخرها، الآمر الناهي.

كما لا تُقيد في هذا السجل عموم البيانات ولكن تلك المتصلة بالجند، وهم قوام أمن الدولة والحاكم، فالتحقق من شرط الولاء والإخلاص أمرٌ لازم

(1) انظر د. منذر الشاوي، فلسفة الدولة، الذاكرة للنشر والتوزيع، ط1، 2012، ص 271. كذلك د. يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، ابن النديم للنشر والتوزيع، بيروت، ط1، 2009، ص 82.

(2) انظر د. مصطفى جواد، المباحث اللغوية في العراق ومشكلة العربية العصرية، بغداد، ط2، 1965، ص 53-54.

للانضمام للجهاز الأمني، وبغيره قد يكون أمن الحاكم والدولة في خطرٍ بلحاظ أن لا انقلاب أو إطاحة بالحاكم دون تعاون الأجهزة القائمة على الأمن.

وتُشير الموسوعة البريطانية إلى أن مصطلح دستور "constitution" ظهر في عهد " شيشرون" إذ كانت كلمة " constitution" ذائعة الاستخدام في روما القديمة، لكن استعمالها تحدد بالتدابير التشريعية التي كان يتخذها الأباطرة وأقتبسها " جستنيان" في مدونته للإشارة إلى حزمة القوانين الصادرة عن القابض على رأس السلطة.

وفي اللغة اللاتينية يستخدم مصطلح "constitution" مرادفاً لمصطلحات أخرى ومنها "composition"و "Arrangement" و"Forme" و"Structure" وهي تنصرف جميعا إلى البناء والهيكل والتنظيم والشكل، فمصطلح " Constitution" إنما ينصرف تحديداً إلى بناء الأساس القانوني للدولة بقوالبه العامة الرئيسية التي لا يجوز مخالفتها بحال من الأحوال وإلا أصيب العمل بعيب البطلان بلحاظ مخالفة الأسمى في سلم البناء القانوني.

وفي فرنسا استُخدم مصطلح "constitutio" في القرن الرابع عشر للدلالة على التدابير التشريعية الصادرة عن الملك، كما استُخدم للإشارة إلى القانون والمبادئ الأخلاقية التي تعارفت عليها الطبقة السياسية في تحديدها لقواعد وشروط اعتلاء العرش.[1]

وجدير ذكره أن مصطلح الدستور بمعناه الشائع اليوم لم يولد من فراغ أو نتيجة ابتكار مفاجئ أو بناء على آراء فلسفية، لكنه ولد ولادة طبيعية وجاء نتيجة تطور تاريخي طويل، بدأ بمصطلح العهد " العهد الأعظم " "Magna Carta" عام 1215 حينما ثار الشعب الإنجليزي والأكليروس على الملك " جون سانتير " وألزموه بالحكم وفق مبادئ وأسس معينة مثلت بداية الغوث لحكم ملكي مقيد،

(1) L. Favoreau. P. Gaid. R. Ghevontain. J. L. Mostre. O. Pfersman, Droit Constitutionnel. Dalloz, 2 edition. P22.

ثم حكم دستوري تحكمه مبادئ وأسس عليا معينة لا يمكن تجاوزها، وإلا كان ذلك إيذاناً بالخروج عن سلطة الحاكم.

واستخدمت بعض البلدان العربية ومن بينها العراق في باكورة دساتيرها الوطنية مصطلح " القانون الأساسي " للتعبير عن الوثيقة العليا التي تحكم البلاد وتنظم أساس نظام الحكم فيها، بلحاظ أن ما يقابل المصطلح الوافد " الدستور " في اللغة العربية " القانون الأساسي" لكن هذا المصطلح الأصيل تواتر الخروج عليه في جُل البلدان العربية، ولم يبقَ من يستخدم هذا المصطلح سوى عُمان والسعودية " النظام الأساسي " وكان حرياً بالبلدان العربية التمسك بالمصطلح العربي الأصيل لا الوافد بلحاظ أنها متهمة أصلاً بتبني الأفكار والمبادئ الدستورية الوافدة، ويقيناً أن خير دليل على ذلك تسمية الوثيقة التي تحمل عنوان التشريع الأعلى، وما بُني على وافد لا نقطع أنه وافد أيضاً بكله أو جُله ولكن قد يكون في بعضه.

ثانياً- حداثة المصطلح: يطلق مصطلح " الدستور " في أحيان كثيرة مجازاً للدلالة على أعلوية القاعدة أو التنظيم أو التشريع عموماً وحسب الاختصاص، فقد ذهب هذا المصطلح إنموذجاً للأعلوية، فيُقال القرآن الكريم " دستور سماوي" والكتاب الكذائي دستور الدين المقصود واللائحة الكذائية دستور الأغذية العالمي ونظام منظمة العمل الدولية دستور المنظمة......... لكن المقصود بالدستور في هذا الموضع من البحث تاريخ ولادة القانون الأسمى في الدولة، وهو تاريخ التمييز بين التشريع العادي والتشريع الأعلى وهو في ذات الوقت تاريخ الفصل بين السلطة التأسيسية الأصلية والسلطة التأسيسية المُنشئة أو بين السلطة المؤسِسة والمؤسَسة.

ويقيناً أن هذا التاريخ حديث نسبياً فهو لا يعود إلا إلى الإغريق والرومان فأفلاطون في مؤلفيه " الجمهورية – روح القوانين " لم يميز بين القانون العادي والدستور على الرغم من أنه أشار للمصطلحين.

ولم يميز "أرسطو "أيضا بين الاثنين ولم يُقم الحدود الواضحة بينهما فكتابه" دستور أثنيا" كان عبارة عن سرد تاريخي للحوادث الرئيسية التي طبعت حياة المدنية.

وفي روما كما الإغريق لم يبرز التمييز بين مصطلح القانون والدستور إذ كان الإمبراطور يجمع في يديه السلطات الثلاث ولا مصدر رسمي لشرعية سلطته كما لا حدود واضحة لصلاحيته فهو المُشرع والقاضي كما يُمثل في ذات الوقت قمة الهرم التنفيذي فهو الأسمى ولا أسمى منه وهو مصدر الشرعية ولا مُعقب عليه.

ولا شك أن الإمبراطور كان يجمع بين السلطتين التأسيسية الأصلية والمشتقة، فهو من يرسم ملامح نظام الحكم وهو من يُشرع ويُشرعن قوانين الدولة، إما مدونة " جستنيان " التي كانت تُمثل ظاهراً قيداً على تصرفات الإمبراطور وقراراته فلم تكن تُمثل سوى قواعد أخلاقية غير ملزمة.

وفي العصور الوسطى شغلت فكرة الدولة والسلطة وجدلية العلاقة بينهما فلاسفة العصر وربما مثّل فكر ومذهب القديس " توما الأكويني " خلاصة وتتويج هذا الفكر الذي تأثر إلى حد ما بأفكار " أرسطو "، فقد عالج القديس" توما الأكويني " التنظيم السياسي بإطاره الكلاسيكي فميز بين أشكال الحكومات التي عرفها مفكرو الأزمنة السابقة " أفلاطون – أرسطو – شيشرون " ورأى أن الحكومة المختلطة التي تجمع بين الملكية والأرستقراطية والجماهيرية الشعبية هي الأفضل، لكن الدستور باعتباره إطار وأساس كل التنظيمات في الدولة لم يكن موضوع بحثه واهتمامه.[1]

وذهب " توما الأكويني " إلى أن العقل أساس القانون وهو واحد في جوهره متعدد في مظاهره وتدرجه وهو ما يفسر تعدد القوانين، فالعقل المطلق هو العقل

(1) للمزيد من التفاصيل انظر د. منذر الشاوي، الدولة الديمقراطية، منشورات المجمع العلمي، بغداد، 1998 ، ص 47،48.

الإلهي وهو أساس القانون الأزلي الذي يحكم الكون فالله هو العقل المطلق ويأتي بعد العقل المطلق العقل التأملي وهو العقل البشري الذي ليس له أن يدرك العقل المطلق بل يتوقع ويتحسس اتجاهاته، وهو ما كون القانون الطبيعي الذي يمكن أن يدركه الإنسان من القانون الأزلي.

وأخيراً العقل العملي الذي كّون أساس القانون البشري والقانون الوضعي الذي يجد أساسه ومصدره في القانون الطبيعي فالقديس " توما الأكويني " يميز بين نوعين من القانون الطبيعي، القانون الطبيعي الأصلي والقانون الطبيعي الثانوي.

وما يُميز القانونين أن قواعد القانون الطبيعي الأصلي قواعد ثابتة تقوم على مبدأ وجوب عمل الخير وتجنب الشر، أما قواعد القانون الطبيعي الثانوي فهي مُتحركة تختلف باختلاف الزمان والمكان فهي نسبية، فما يُلاءم دولة وشعب قد لا يُلاءم غيرهما وهو ما يفسر تباين التشريعات وتنوعها.[1]

وبالقطع أن تقسيم القانون إلى درجات وأصناف كان يُمثل فكراً قانونياً متطوراً قوامه الأعلوية القائمة على الخالق والمخلوق، لكن ذلك لا يعني بحال من الأحوال معرفة الدستور بالمعنى الفني أو حتى المبدئي الذي يصلح أن يُشكل أساساً للقانون الأسمى الذي يُنظّم عمل السلطات ويرسم ملامح الحكم فيه.

وتعد القوانين الأساسية الرحم الذي ولدته منه فكرة الدستور أو هي البناء المؤسس للتشييد القائم، وينصرف معنى القوانين الأساسية هنا إلى القواعد والقوانين المنظّمة للمملكة في فرنسا وإنجلترا والمُقيدة لسلطات الملك التي لا سبيل للمساس بها من قبل الحاكم القابض بحال من الأحوال، فهي أسمى مرتبة من تلك التي يضعها الملك لتنظيم باقي شؤون المملكة غير المتصلة بشؤون الحكم.

ويرى بعض الفقه أن القوانين الأساسية لم تظهر في فرنسا في القرن الخامس

(1) للمزيد انظر د. منذر الشاوي، فلسفة القانون، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص 84.

عشر إلا لتقييد سلطات الملك المطلقة، تلك السلطات التي غالبا ما كانت تنتهي إلى الاستبداد.

ويمكن اعتبار ذلك صحيح نسبيا بلحاظ أن هذه القوانين في جانب منها كانت تسعى إلى حماية الملك من سلطاته وصلاحياته المطلقة إذ قد تنتهي هذه السلطات والصلاحيات إلى الثورة على الملك وبالتالي فإن تقييد الصلاحيات لا يسعى إلى حماية حقوق الشعب وحرياته حسب ولكن حماية الملك في الوقت ذاته، ومن بين هذه القوانين تلك المنظّمة لوراثة العرش في فرنسا وهي المرة الأولى التي تظهر فيها مثل هذه القواعد.

والملاحظ أن التاريخ الدستوري الفرنسي لم يُحدد سلطة معينة تصدر عنها هذه القوانين والقواعد أو عدد محدد لها، إذ كانت قواعد متحركة متغيرة تختلف باختلاف الزمان والمكان والمناسبة لكن ما يوحدها أنها كانت تسمو على إرادة الملك بفعل أعلويتها على القانون العادي الصادر عنه.

أما بريطانيا فقد كانت ولما تزل بلد الأعراف والسوابق القضائية لكن ذلك لم يكن مانعا من تبني القوانين الأساسية وفي وقت مبكر نسبياً، فقد عرفت إنجلترا هذا النوع من القوانين سنة 1653 وحملت أسم " آلية الحكومة " وكانت نتاج صراع طويل بين مجلس العموم والملك" شارل الأول" وانتهى هذا الصراع بإعدام الملك وإلغاء مجلس اللوردات وإقامة نظام حكومة الجمعية.

ونظّام حكومة الجمعية قانون أساسي صدر سنة 1653 واقترن باسم "كروميل" قائد الثورة وحامي إنجلترا واسكتلندا وأيرلندا، والواقع أن هذا القانون لم يُكتب من قبل " كروميل" تحديداً ولكن من قبل رفاقه من العسكر لكنه أقترن به تاريخياً وأبرز ما يميز هذا القانون أنه قيّد عمل الجمعية خصوصاً وباقي السلطات عموماً وكان تجربة دستورية فريدة يتيمة في التاريخ الإنجليزي.[1]

---

(1) Bastid. P. Cours, De Droit, Constitutionnel doctorat, Paris, 1962 -1963 p.77.

المشهد الثاني

المؤسِس والمؤسَس

يقترن الحديث عن تاريخ ظهور ونشأة الدستور بتاريخ ظهور السلطة التأسيسية الأصلية بلحاظ أنها المعنية بإنتاجه وصناعته، وفي هذا السياق يُثار السؤال عن أسبقية ظهور السلطة (الأصلية – المنشئة) هل كان ظهور السلطة التأسيسية الأصلية سابق أم لاحق لظهور السلطة التأسيسية المنشئة؟ ويقيناً أن الإجابة على هذا السؤال يقترن بتاريخ ظهور مبدأ الفصل بين السلطات على يد " مونتسكيو".

وبالعودة إلى هذا التاريخ نجد أن السلطة التأسيسية الأصلية لم تكن معروفة آنذاك ولم يتحدث عنها" جان جاك روسو " أو " مونتسكيو"، فالفيلسوف " مونتسكيو " تحدث عن السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية لكنه لم يتحدث عن مصدر شرعيتها ومَن المسئول عن إقامة الحدود بينها.[1]

ويذهب جانب من الفقه [2] إلى أن المفكر الفرنسي " عمانوئيل جوزيف سييز " هو أول من تحدث أمام الجمعية الوطنية سنة 1788 عن ضرورة التمييز بين السلطة الخالقة "الأصلية " والسلطة المخلوقة " المنشئة " مؤكداً أن هذا التمييز يمنح السلطة المخلوقة الشرعية وهي تمارس عملها كما يُقيم الحدود الحارسة من عدوان أي منها على اختصاص الأخريات وإلا كانت معّرضة لجزاء عدم الشرعية وبطلان الإجراء.

(1) Julien Laferriere, Manuel De Droit Constitutionnel, 2 édition, Montchrestien, Paris, 1947,p. 63.
(2) J. J. Chevallier, Les grandes œuvres politiques de machiave à nos jours, Paris, 1947,p. 174.

كما تبرز أهمية التمييز بين السلطتين " الأصلية – المنشئة " من حيث مصدر الشرعية، فمصدر شرعية السلطة الخالقة الشعب صاحب السيادة في حين تكمن شرعية السلطة المخلوقة في السلطة الخالقة التي أنشأت وأسست وخولت الصلاحيات، ويقيناً أن سلطة مصدرها إرادة الأمة تسمو على سلطة تستمد شرعيتها وصلاحياتها من سلطة مخلوقة أخرى، فصلاحيات السلطة التأسيسية الأصلية مطلقة في أغلب الأحيان ليس لها حدود طالما تدور في فلك الفلسفة السياسية للدولة، في حين تبقى صلاحيات السلطة المنشئة مقيدة بالحدود المرسومة لها.

وجديرٌ ذكره أن التمييز بين السلطة التأسيسية الأصلية والمنشئة يتحدد نطاقه في الدساتير المدونة الجامدة، إذ تنتهي الحدود وتتلاشى بين السلطتين الأصلية والمنشئة في الدساتير غير المدونة أو المدونة المرنة بلحاظ تساوي القوة التشريعية للقانون العادي والدستور، ومخالفة السلطة التأسيسية المنشئة لإرادة السلطة التأسيسية الأصلية إنما تُعد مخالفة مشروعة وجائزة بلحاظ تساوي الإرادات مكانة ومنزلة.

فمن يتولى تشريع القانون العادي في بريطانيا مثلاً هو ذاته الذي يشرع القانون ذات الصبغة الدستورية وبذات الآلية والكيفية، لكن ذلك لا يعني بحال من الأحوال استهانة الإنجليز بقواعدهم الدستورية التي آمن بها الشعب واستقرت في الضمير فهي أسمى أدبيا من التجاوز والمخالفة بحكم الاعتقاد.

المشهد الثالث

ضابطة القاعدة الدستورية

كثير ما يقع الخلط بين القانون الدستوري والدستور فيُستخدم أحد المصطلحين رديفاً للأخر وهو خطأ فادح وشطط ليس للمتخصص أن يقع فيه، فالقانون الدستوري علمٌ يبحث في النشأة والتعريف والمدلول والتمييز والصلة ويخوض في الدولة وأركانها وأشكالها والحكومات وأصنافها........... فضلاً عن دراسته نظرية الدستور بتفاصيلها.

في حين ينصرف معنى الدستور إلى الوثيقة العليا الصادرة عن السلطة التأسيسية الأصلية والمكّرسة في وثيقة واحدة أو أكثر، ويقيناً أن هناك فرق واضح بين العلم والوثيقة.

ولا ريب أن نشأة الوثيقة أول مرة هي أسبق ظهوراً من العلم بلحاظ أن الوثيقة هي محور العلم ومدار دراسته فقد ظهرت أولى الوثائق الدستورية المدونة سنة 1787 في الولايات المتحدة الأمريكية، وسبق تلك الوثيقة الدستور غير المدون في بريطانيا إذ كان العرف والسابقة القضائية مصدره.

وعرفت فرنسا الدستور المدون سنة 1791 ثم سنة 1793 ومنهما انتقلت حركة تدوين الدساتير إلى باقي دول العالم في حين لم يُدّرس القانون الدستوري كعلمٍ مستقل إلا سنة 1797 في جامعات شمال إيطاليا خلال فترة احتلال جيوش الجمهورية الفرنسية الأولى للأراضي الإيطالية وكانت هذه البادرة أشبه بالتجربة الأكاديمية للتحقق من جدواها.

وفي جامعة باريس تقرر تدريس القانون الدستوري في كلية الحقوق سنة 1834 بناءً على أمر وزير التعليم " جيزو" في عهد الملك " لويس فيليب"،[1]

---

(1) Nezard, De La methode Dans l'enseignement Du Droit Constitutionnel melauges de mabrag, Paris,1933,P. 378.

وكانت الغاية من ذلك الدعاية للنظام السياسي ومحاولة كسب تأييد الشعب الفرنسي للحكم الملكي الجديد من خلال عرض مبادئ دستور سنة 1830 وإبراز إيجابياته وملامحه الأساسية لكن تدريس القانون الدستوري باعتباره مقرر مستقل قائم بذاته لم يستمر طويلاً فقد تم دمجه بالقانون الإداري سنة 1852 في ظل الإمبراطورية الثانية الفرنسية.

وطَرح الفقه عدة معايير لتمييز القاعدة الدستورية، وسنبحث في هذه المعايير تباعاً.

أولاً- المعيار الموضوعي "المادي": يعتمد هذا المعيار على المضمون " Le Contenu" أو المادة " Le metler" أو الموضوع " Le Object" بقطع النظر عن الشكل أو الإجراءات المتّبعة في إصدار القاعدة وتشريعها.

ووفقاً لهذا المعيار أن ما يميز القاعدة الدستورية الاعتيادية موضوعها وفحواها فإذا كانت ذات صلة بالنظام السياسي وشكل الدولة والحكومة والعلاقة بين السلطات كانت قواعد دستورية وتُعد كذلك إذا تعلقت بحقوق الإنسان وحرياته الأساسية بقطع النظر عن مكان ورودها سواء أكانت في ذات الوثيقة الدستورية أو في وثيقة أخرى.

وبموجب هذا المعيار لا يُعد من القواعد الدستورية القواعد الخاصة بالتنظيم الاقتصادي والاجتماعي وسائر القواعد الأخرى التي لا تمت بصلة للنظام السياسي وإن وردت في صلب الوثيقة الدستورية، غير أن جانب من الفقه من بينه الفقيه الفرنسي (بيردو) يرى أن الموضوعات التي تُعد دستورية بطبيعتها أو جوهرها لا تختص فقط بتلك المتعلقة بنظام الحكم في الدولة أو ذات الصلة بتنظيم السلطات العامة حسب، بل تضم أيضاً الموضوعات التي تحدد الاتجاهات الاجتماعية والاقتصادية بلحاظ أن تلك القواعد تحدد الاتجاهات

الأيديولوجية والفلسفية التي يقوم عليها النظام السياسي في الدولة.[1]

والملاحظ أن غالبية الفقه الدستوري التقليدي والحديث أتجه لتبني هذا المعيار بلحاظ انه يُقر دائما بوجود القانون الدستوري نظراً لوجود قواعد دستورية بطبيعتها في كل الدول، سواء أكانت هذه القواعد مدونة أو غير مدونة إلا أن ما يواجه هذا المعيار إشكالية تحديد الموضوعات التي تُعد ذات طبيعة دستورية بطبيعتها، إذ أنقسم رأي الفقه بشأن ذلك بين اتجاهات ثلاث:-

الاتجاه الأول يربط القواعد الدستورية بالنظام السياسي الحر الذي يستهدف حماية الحريات فهو يُقرن الدستور بالنظام الديمقراطي الحر،[2] وساد هذا الاتجاه في أوائل القرن الثامن عشر انعكاسا للفلسفة السياسية التي ارتكزت على القانون الطبيعي والعقد الاجتماعي وحقوق الإنسان، ودلل أنصار هذا الاتجاه على رأيهم بما ورد في إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي لسنة 1789 حيث نصت المادة (16) منه على أن " كل مجتمع لا تتقرر فيه ضمانات لحقوق الأفراد ولا يسود فيه مبدأ الفصل بين السلطات هو مجتمع ليس له دستور ".

الاتجاه الثاني ويرى القائلين به أن القواعد الدستورية توجد في كل دولة أياً كان نظامها السياسي طالما فيها تنظيم للسلطة،[3] وعلى هذا النحو يؤمن الفقه الدستوري الحديث بأن كل دولة لابد أن يكون لها دستور يُحدد ملامح نظام الحكم فيها ويُبين السلطات العامة ومكوناتها وآلية تشكيلها وصلاحياتها والعلاقة بينها وموقفها اتجاه الشعب أياً كان شكل هذا النظام بقطع النظر عن مقدار

(1) Georges Burdeau, Droit Constitutionnel ET Institutions Politiques, 13 édition, Paris, 1968, P. 61

(2) Georges Burdeau, op. cit. P. 54.

(3) انظر د. عبد الفتاح ساير داير، مبادئ القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا، ص 52.

احترامه لمبدأ سيادة الشعب وحقوق الأفراد.[1]

الاتجاه الثالث يستبعد موضوع الدولة من القواعد الدستورية،[2] إذ يُعّرف الدستور " مجموعة القواعد القانونية الخاصة بنظام الحكم في مجتمع سياسي معين وفي وقت محدد ".

ثانياً- المعيار الشكلي: أقترن ظهور هذا المعيار بظهور وانتشار حركة تدوين الدساتير في العالم التي بدأت بدستور الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1787.

ووفقا لهذا المعيار تُعد قاعدة دستورية إذا ما اختلفت طريقة وآلية وجهة صناعتها عن تلك المُتبّعة في صناعة القاعدة العادية، على ذلك أن أساس التمييز المظهر والشكل بقطع النظر عن الفحوى والمحتوى فتُعد قاعدة دستورية إذا ما تم إخراجها في مصنع السلطة التأسيسية الأصلية، وتُعد قاعدة عادية إذا ما أخرجها البرلمان أو الحكومة.

من هنا تُعّرف القاعدة الدستورية وفق المعيار الشكلي أنها " مجموعة القواعد الأساسية المنظّمة للدولة التي صدرت في شكل وثيقة دستورية من السلطة المختصة بذلك "،[3] أو هي " مجموعة القواعد التي تتضمنها الوثيقة المسماة بالدستور والتي لا يمكن أن تُوضع أو تُعدل إلا بإتباع إجراءات خاصة تختلف عن تلك التي تُتبع في وضع وتعديل القواعد العادية ".[4]

على ذلك يُشترط في القاعدة الدستورية وفق المعيار الشكلي صدورها عن السلطة التأسيسية الأصلية وتدوينها في الوثيقة الدستورية وإتباع إجراءات خاصة لتعديلها أكثر تعقيداً من تلك المتبعة في تعديل القاعدة العادية، فقد ذهب الأستاذ

---

(1) نفس المرجع، ص 25.

(2) انظر د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، بلا، 1972، ص 56.

(3) André Hauriou, Droit Constitutionnel ET Institutions Politiques, 1975, p. 322.

(4) انظر د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1966، ص 75.

" لافيرير" إلى ".... إن الإجراءات الخاصة المطلوبة لتعديلها هي التي تكّون الأساس الشكلي الذي به تتميز القوانين الدستورية عن القوانين العادية وبالتالي........... فإن القواعد الدستورية لا يمكن أن تُعّدل بواسطة القواعد الاعتيادية من هنا جاء أسم الدساتير الجامدة فجمود الدستور يعني أن تعديله أو إلغاؤه لا يمكن أن يتم إلا بإتباع أشكال خاصة يُحددها الدستور نفسه والتي هي بصورة عامة أكثر رسميةً وأشد تعقيداً وأصعب تحريكاً وتحقيقاً من الأشكال التي تكفي لصنع القوانين الاعتيادية"،[1] وهذا يعني أن المعيار الشكلي يُقيم علاقة جدلية لازمة بين جمود الدستور والقاعدة الدستورية إذ لا يمكن الحديث وفق المعيار الشكلي عن قاعدة دستورية في ظل دستور مرن لا يُميز في إجراءات التعديل بين القاعدة الدستورية والعادية.

ويمتاز المعيار الشكلي بالبساطة والوضوح حيث يُعّول على مصدر القاعدة وشكلها وطريقة وضعها وآلية تعديلها وهذا المعيار يُمثل الأساس الذي قامت عليه فكرة جمود وسمو الدستور على القوانين العادية.

لكن تبني المعيار الشكلي كأساس لتمييز القاعدة الدستورية تترتب عليه نتائج غاية في الخطورة أولاها نفي الصفة الدستورية عن القواعد الواردة في الدساتير غير المدونة وفي مقدمتها الدستور الإنجليزي وهي نتيجة لا يمكن قبولها بحال من الأحوال فباكورة القواعد الدستورية ولدت في إنجلترا ومنها انطلقت إلى العالم الباحث عن الحرية والدستورية والحكم المُقّيد، كما يعجز هذا المعيار عن وضع تعريف صحيح وشامل للدستور حتى في الدول التي تتبنى الدساتير المدونة، فنظام الحكم في أي دولة لا تحدده النصوص المدونة في الوثيقة الدستورية حسب إنما تشترك في هذا التحديد قواعد أساسية أخرى ذات طبيعة

(1) نقلا عن الدكتور ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969، ص 20.

دستورية كقانون تنظيم البرلمان وقانون السلطة التنفيذية وقانون الانتخاب وقانون الأحزاب السياسية......

وينفي هذا المعيار الصفة الدستورية عن العديد من القواعد الدستورية في بلدان الدساتير المدونة لا لشيء إلا لورودها خارج الوثيقة الدستورية وهي نتيجة غير منطقية ولا يمكن قبولها بحال من الأحوال إذ ليس من المنطق القول بأن قانون السلطة التنفيذية أو قانون مجلس النواب أو قانون مجلس الاتحاد أو قانون نواب رئيس الجمهورية ليست قوانين ذات طابع دستوري أو أنها قواعد قانونية اعتيادية لورودها خارج الإطار الشكلي للوثيقة الدستورية فالقول بذلك ينفي مبدأ أساس تقوم عليه الدساتير المدونة، هو إيراد الدستور للمبادئ العامة والأطر الشاملة وترك التفاصيل للقوانين الخاصة ما يعني تضخم نصوص الدستور واتساعها وتجاوز عدد نصوصها ربما عدة آلاف وهو أمر غير منطقي، فضلاً عن أن هذه النتيجة تنتهي حتماً لنتيجة أخرى وهي ضرورة تبسيط إجراءات تعديل الدستور لملاحقة المتغيرات المستمرة، وتبسيط هذه الإجراءات قد تنفي عن الدستور صفة الجمود وتحوله إلى دستور مرن وهذا التحول يعني بالضرورة خرق المبدأ الذي ينهض عليه المعيار الشكلي وهي نتيجة غير منطقية تخالف الأساس الذي يقوم عليه المعيار الشكلي.

وبعكس هذه النتيجة يُضفي المعيار الشكلي الصفة الدستورية على العديد من القواعد والموضوعات التي لا تمت للدستور بصلة سوى أنها واردة في صلب الوثيقة الدستورية في الوقت الذي لم ينص عليها الدستور صراحة أو لم يُنظمها في صلبه إلا لإضفاء صفة الثبات والاستقرار عليها، إذ أن هذا التنظيم يُخرجها عن متناول الأغلبيات البرلمانية المتقابلة ويُحصّنها من الرقابة القضائية والسياسية دون أن تنصرف نية المشرع إلى إضفاء الطابع الدستوري عليها من الناحية الموضوعية من ذلك النص في الدستور الفرنسي لسنة 1848 على إلغاء عقوبة الإعدام في الجرائم السياسية والنص في الدستور الأمريكي على تحريم إنتاج

الخمر أو نقل المشروبات الكحولية أو استيرادها لأغراض الشرب،[1] والنص في الدستور السويسري على حظر ذبح الحيوانات في موسم تكاثرها والنص في دستور الجمهورية الثالثة الفرنسي لسنة 1875 على إنشاء صندوق لإدارة أذونات الدفاع الوطني واستهلاك الدين العام.

ثالثاً- المعيار اللغوي: يعتمد هذا المعيار اللغة أساساً لتمييز القواعد الدستورية عن القواعد العادية بالنتائج المترتبة على هذا التمييز سواءٌ من حيث الأعلوية والمخالفة وإجراءات المراجعة، فكل نص يرد في وثيقة تحمل مصطلح الدستور أو الوثيقة الدستورية أو القانون الأساسي تُعد قاعدة دستورية تتسم بالأعلوية وتُتبع إجراءات خاصة في تعديلها ويترتب البطلان جزاء لمخالفتها.

وإتباع هذا المعيار يعني إضفاء الصفة الدستورية على سائر النصوص الواردة في الوثيقة الدستورية سواء أكانت سياسية أو اقتصادية أو حتى ثقافية، بل إضفاء هذه الصفة حتى على النصوص المحشورة قسراً لإضفاء الأعلوية عليها بقصد حمايتها من المساس أو الاستهداف.

ويقترب هذا المعيار كثيراً من المعيار الشكلي بإيجابياته وسلبياته ويُوجه له سهام النقد ذاتها الموجهة للمعيار الشكلي فهو لا يُقّدم حلاً ناجعاً قاطعاً حاسماً لتمييز القواعد الدستورية عن القواعد العادية، بل أنه يُضيف إشكالاً آخر للإشكالات التي يثيرها المعيار الشكلي، هو إطلاق صفة القوانين الأساسية على بعض التشريعات التي تأتي في مرتبة وسط بين الدستور والقانون العادي كما في فرنسا في الوقت الذي تحمل فيه الوثيقة الدستورية العليا أسم القانون الأساسي في بعض الدول كما في ألمانيا في ظل دستور سنة 1949 والعراق في ظل القانون الأساسي العراقي لسنة 1925، وأطلق المشرع الدستوري السعودي والعماني مصطلح النظام الأساسي على الوثيقة الدستورية.

(1) انظر د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المبادئ العامة للقانون الدستوري، الدار الجامعية، مصر، 1985، ص 18.

ومن استعراض المعايير الثلاثة المقترحة للتمييز بين القواعد الدستورية والعادية والترجيح بينها لاعتماد الأقرب إلى المنطق والواقع يبدو ضرورة التمييز بين الجانب النظري الوصفي والواقع العملي وما يجري عليه القضاء المختص، فنظرياً يبدو أن المعيار الموضوعي هو الأقرب إلى المنطلق فالعبرة بالنص والقاعدة لا في موضع التدوين والتقنين، فالقاعدة تبقى محتفظة بوصف الدستورية وسمة الأعلوية سواء وردت في صلب الوثيقة الدستورية أو في أي وثيقة أخرى وإن كانت عادية.

أما الواقع وما يجري عليه العمل فالعبرة بوصف القاعدة وأعلويتها إنما بورودها في صلب الوثيقة الدستورية لا خارجها فكل نصٍ وارد في الوثيقة الدستورية يُعد قاعدة دستورية لا يجوز مخالفتها من القاعدة الأدنى ويترتب البطلان على المخالفة، وكل قاعدة جرى تشريعها أو إنشاؤها خارج أروقة السلطة التأسيسية الأصلية وتم تقنينها في غير الدستور تُعد قاعدة عادية منزوع عنها صفة الأعلوية وإن كانت ذات صلة بسلطات الدولة أو نظّمت العلاقة بينها، فالقضاء الدستوري وهو يفصل في النزاع إنما ينظر أولاً بوجه المخالفة والنص الدستوري الذي جرى مخالفته وإلا قُضي بعدم المخالفة أو عدم الاختصاص.

المشهد الرابع
روافد القاعدة الدستورية

كان ولما يزل الفقه الدستوري يختلف في طبيعة القاعدة الدستورية كونها سياسية أو قانونية أو جامعة بين الطبيعتين، وأياً كانت طبيعتها فإن روافدها التي تصب في ذات المصب متعددة لا تخرج عن تلك المكونة لأي تشريع آخر وإن تميزت غالباً بالصبغة السياسية وأحياناً الدولية.

ولا تخرج مصادر القاعدة الدستورية عن:

أولاً- التشريع: القاعدة الدستورية، قاعدة قانونية سياسية لا تختلف عن القاعدة العادية من حيث الشكل لكنها تتميز من حيث المضمون فهي قاعدة تأسيسية بالمعنى الدقيق في كل الموضوعات التي تتناولها بالبحث والدراسة والتنظيم، فهي تأسيسية من حيث طبيعة نظام الحكم وتحديد شكل السلطات والعلاقة بينها، ومُنْشِئة للنظام الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، وإليها يرجع المشرع العادي في بنائه القانوني للحقوق والحريات.

ومثلما اتفقت الدول في تنظيمها شكلاً للسلطات الثلاث " التشريعية – التنفيذية – القضائية " وليس من بينها مَن يتجاهل إحدى هذه السلطات فقد اتفقت أيضا على أن للدستور مصدرين أساسيين أحدهما رسمي والآخر غير رسمي وإجمالاً تتفق كل الدول إلا بريطانيا على اعتبار التشريع الدستوري المصدر التأسيسي الأول للقاعدة الدستورية تليه المصادر الأخرى في المرتبة لكن آلية صناعة هذا التشريع وإجراءات تأسيسه تختلف يقيناً من دولة إلى أخرى بلحاظ الإيمان بالمبادئ الديمقراطية والثقافة الموروثة والرغبة في البناء والتطوير، فمن الثقافات من ترى في الدستور كتاب مُنّزل يترتب الجزاء العاجل على مخالفته وإلا تساوى والعدم.

ومن الحكام والشعوب من لا يزال يرى في الدستور وسيلة لا غاية، وثيقة أدنى من صانعها وأسمى من الخاضع لها، قابلة للتغيير بصفة مستمرة لا على أساس الحاجة ولكن بناء على الرغبة والمصلحة الشخصية.

والملاحظ أن الاتجاه العام لتبني التشريع التأسيسي والعدول إليه بعد أن كان الدستور غير المدون هو الأصل لم يكن مجرد رغبة في التقليد أو تأثرا بنموذج أثبت نجاحه في العمل حسب، ولكن لما يحمل التشريع من خصائص وميزات يتقدم فيها على المصادر غير المدونة، فليس إلى الولايات المتحدة يعود الفضل في إبراز إيجابيات الدستور المدون لكن الكتب السماوية إنما نزلت مدونة، جُمعت نصوصها في وثيقة واحدة أو أكثر، فالتشريع السماوي وتحديداً القرآن

الكريم دستور بالمعنى الدقيق نظّم شؤون الدين والدنيا، لم يترك مسألة إلا وتناولها بالتنظيم وكانت شؤون الحكم والإدارة بمبادئهما العامة جزء من المسائل التي ورد النص عليها صراحة تاركاً للمذاهب والفقه تناول الفرعيات والخوض في التفاصيل، وهذا ما درجت عليه الدساتير المعاصرة فإليه يعود الفضل في تبني هذا المبدأ لا إلى حركة تدوين الدساتير.

وإجمالاً يتميز التشريع عموماً والتأسيسي خصوصاً بأنه يُحاط عادة بهالة من الاحترام والقدسية بفعل الثقافة الموروثة والجزاء المترتب على مخالفته والذي قد يكون البطلان إذا جاءت من التشريع أو الإقالة إذا ثبت ارتكابها من مصدر القرار أو القابض على السلطة.

بل أن شرارة الثورة انبثقت في الكثير من الأحيان بفعل خرق القانون الأسمى والتجاوز عليه، ويقيناً أن هالة الاحترام المتوارثة لم تأتِ من فراغ أو لمجرد التواتر ولكن بفعل سمو القانون المؤسِس لأركان الدولة والمثّبت لقواعدها والمحدد لملامحها نظام وسياسة واقتصاد وربما ثقافة............ فضلاً عن ذلك ينفرد التشريع بخصائص ومميزات لا تحملها المصادر الأخرى إذ يمكن العودة إليه دون عناء هذا الرجوع في حسم نزاع المتخاصمين بشأن العبارات والأحكام الواردة فيه، إذ غالباً ما تثير المصادر الأخرى الخلاف بشأن موضوعها ومضمونها والمقصود فيها، ولا شك أن هذه الميزة تُمثل قيداً على الحكّام وامتيازاً للمحكوم.

وإذا كان تعديل المصادر غير المدونة قد يستغرق فترة تمتد لعقود من الزمن بفعل الآليات المتبعة في التعديل، فإن تغيير نص مدون أو استبدال تشريع بكله قد لا يستغرق سوى أيام أو أشهر قليلة وفي ذلك مسايرة للمتغيرات والمستجدات فليس العبرة بالحكم ولكن بانسجامه مع الواقع ومعالجته للمستحدث إذ لا جدوى من حُكم ولد ميتاً أو غدا كذلك بتقادم الزمان.

وفي حدود الدستور ينصرف مصطلح التشريع في عنوانه الرئيس إلى تفرعات

ثلاثة، يختلف الحيز والنطاق الذي يشغله كل منها من دولة إلى أخرى، وفي ذات الدولة من وقت إلى آخر متأثراً بعدة عوامل يأتي في مقدمتها إيجاز الدستور وتفصيله وديمقراطية النظام السياسي والتاريخ الدستوري الموروث والنظام القانوني والقضائي المتبعّ.

فكلما كان الدستور موجزاً كلما استجدت الحاجة للقوانين الأساسية مثلاً وكلما كانت التجربة الديمقراطية حديثة كانت الحاجة للتشريع المنظّم لحقوق الإنسان متزايدة، وحيث كان الدستور غير مدون تتزايد الحاجة لقضاء قادر على الحسم وفقه مبتكّر.

أ- الوثيقة التأسيسية: لكل مجتمع مظاهر وانعكاسات وتوازن للمكونات والمقومات، وما يميز مجتمع عن آخر القدرة على إقامة نظام متجانس قادر على اختيار النظم الملائمة المنسجمة فالمجتمع الأكثر نجاحاً هو الأقدر على اختيار المتلائمات وإلا فإن الاختلال في أي من مكونات النظام قد ينتهي إلى اختلال النظام بكله.

والمجتمع عبارة عن ظاهرة تنهض بمقومات قوامها السلطة، وأساس السلطة نظام يعتمد عليه نجاحها وانسجام المجتمع وتجانس المكونات ولا بأس في الاقتباس عند التأسيس أو الاختيار بشرط أن يكون هذا الاقتباس منسجم ملائم إذ أن اختيار النموذج المؤسِس غير مطلوب إلا في الابتكار أو عند بناء نظام جديد، أما في النظم التابعة أو المُقلدة فلا ضير في تبنيها أو اقتباسها من تجارب المتبوع.

في الولايات المتحدة اهتدت الدولة الجديدة الوليدة آنذاك إلى نظام الوثيقة التأسيسية المدونة من أجل إقامة نظام فيدرالي ينظم العلاقة بين المندمجين على نحو يقيم الحقوق ويضع الالتزامات بشكل غير قابل للبس أو الخلاف وبغير هذا النظام المدون فإن مصير الاتحاد الوليد التفكك والانهيار.

وفي فرنسا تم تبني نظام الوثيقة التأسيسية المدونة اعتباراً من سنة 1791 من أجل تثبيت فكرة الدفاع عن منظومة الحقوق والحريات العامة التي ما قامت ثورة

سنة 1789 إلا من أجلها، فضلاً عن أن فلاسفة تلك الحقبة وجدوا في الوثيقة المدونة السجل الأسمى لتثبيت انتصار الطبقة البرجوازية وتجسيد الأيديولوجية الليبرالية.

وفي روسيا القيصرية حينما نجحت الثورة الماركسية في الإطاحة بالنظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي وأقامت نظام جديد تحكمه الأيديولوجية الماركسية جنحت الطبقة المنتصرة إلى تبني دستور مدون تُثّبت فيه أسس نظامها الجديد وعلى هديها سارت دول أوروبا الشرقية.

وكان انتهاء الحرب العالمية الثانية إيذاناً ببدء مرحلة جديدة عنوانها الحركات التحررية والسعي لنيل الاستقلال والاتجاه المضطرد لتبني الدساتير المدونة لكن تبني هذه الدساتير كان لغايات أخرى مختلفة، فتأكيداً للاستقلال والجدارة بحكم النفس والقدرة على اختيار النموذج الأكثر ملائمة كان العنوان الرئيس القادم لتبني الوثائق الدستورية المدونة فكان تبني الدستور الهدف الأقرب للكيان الحائز على استقلاله حديثاً حيث ساد الاعتقاد أن لا دليل على استقلال الدولة دون دستور وطني يُنظم السلطات ويُقيم الحقوق ويُحصّن الحريات ويؤسس للمبادئ العليا الاقتصادية والاجتماعية، بل أن هناك من وجد فيه إجازة المرور إلى المجتمع الدولي.

وإلى العالم الأقل تطور والذي لا يؤمن بالوسائل الديمقراطية وسيلةً وأسلوباً لانتقال السلطة، يعود فضل السبق في ابتكار نظام الدساتير المؤقتة والتي تختلف غاياتها تماماً عن الغايات التي من أجلها اهتدت المجتمعات إلى تبني نظام الوثائق التأسيسية المدونة.

فهذا النموذج من الدساتير لم يُشّرع إلا من أجل تأكيد الإطاحة بالنظام السابق والإيذان ببدء مرحلة جديدة يقودها العسكر غالباً ما تمهد لمرحلة قادمة قوامها العنف واستخدام القوة وهدر الحقوق وتقييد الحريات، وغدا التلازم حتمي بين هذا النموذج من الوثائق والأنظمة الشمولية فليس من بين النظم

الديمقراطية من يجول في باله تبني هذا النموذج سيء الصيت إذ أن عنوانه المؤسَسة العسكرية وهدفه احتكار السلطة وغايته تكميم الأفواه وكتم الأصوات المعارضة ومرماه المكوث في سدة السلطة حتى الموت أو الإطاحة بالقوة، ويقيناً أن كل هذه المبادئ والمنطلقات تُناقض أبجديات الأنظمة الديمقراطية الحرة.

والملاحظ أن الحديث عن السلطة التأسيسية الأصلية أقترن بالوثيقة الدستورية التأسيسية إذ تختص هذه السلطة بصناعة الدستور دون أن تناط بها مهمة أخرى ما يعني بالضرورة انتهاء مهمتها بمجرد المصادقة على الدستور وإقرار مبادئه، وقد تكون هذه السلطة مولودة منُشئة لغرض التأسيس حسب دون أن تكون جزءاً من كيان وقد تكون مجتزئة من كيان قائم أصلاً كاختيار لجنة مؤلفة من بعض أعضاء السلطة التنفيذية والتشريعية لإعداد الدستور، وبعد إنجاز المهام المُناطة بها يُعلن حلها ويُعاد كل عضو لممارسة مهامه الأصلية.

وتُعد اللجنة المشكّلة خصيصاً لإعداد نصوص الدستور المؤقت سلطة تأسيسية أصلية "orginaire pouvior constituent" إذا شُكلت فقط لإعداد نصوص الدستور، ولا تُعد كذلك إذا كانت تمارس مهام سابقة وأُنطيت بها هذه المهمة عرضاً كإسناد هذه المهمة إلى الحكومة أو البرلمان أو المؤسسة الاستثنائية التي قامت بالانقلاب أو قادته.

ولا يُشترط في الوثيقة الدستورية أن تتخذ شكلاً محدداً سوى أنها حاملة لعنوان محدد يُشير إلى أنها دستور أو وثيقة تأسيسية فقد تأتِ بشكل تعداد مُرقم للنصوص وهو ما جرى عليه الأغلب الأعم من الدساتير إذ تُقسم النصوص إلى مواد وفقرات، وقد يأتِ النص عبارة عن سردٍ دون تقسيمه إلى فقراتٍ وبنود.

ولا يُشترط في الدستور أن يكون مدون في وثيقة واحدة فقد صدر دستور الجمهورية الثالثة الفرنسي لسنة 1875 في ثلاث وثائق.

وتشترك الدساتير ببعض القواسم فهي عادة ما تضم ديباجة تشير للفلسفة السياسية للدولة أو مبادئ توجيهية يتخذها المشرع الدستوري والعادي منهاج

عمل ودليل يهتدي به وهو يمارس المهام المُناطة به، كما تنص الدساتير عادة على سلطات الدولة وآلية تكوينها والعلاقة بينها وتُنظم الأسس العامة للنظام الاقتصادي والاجتماعي، كما درجت على الإشارة للحقوق والحريات التي تكفلها الوثيقة وضماناتها.

وباستثناء ذلك يختص كل دستور بمفردات قد لا تشاركه فيه دساتير أخرى أو قد تجتمع معه دساتير ذات الكتلة أو السائرة على ذات النهج، فللدساتير الليبرالية مبادئ وللماركسية أفكار وللسائرة في طريق التحرر أو اللاهثة وراء الأفكار الديمقراطية بعض المشتركات التي تعتقد أنها ستوصلها إلى الغايات المنشودة.

وعادة ما تكون لنصوص الوثيقة الدستورية ذات القيمة إلا إذا أفرد المشرع الدستوري بعضها بخصيصّة مميزة كالنص مثلاً على عدم جواز مخالفة ثوابت الإسلام من ذلك مثلاً ما نصت عليه المادة (2/ أولاً / أ) من الدستور العراقي لسنة 2005 " لا يجوز سن قانون يتعارض مع ثوابت أحكام الإسلام " أو عدم جواز المساس بالنصوص المنظّمة لنظام الحكم في الدولة، فحظر تعديل مثل هذه النصوص يمنحها الأعلوية على سواها من ذلك ما نصت عليه المادة (120/ج) من الدستور البحريني لسنة 2002 " مبدأ الحكم الوراثي في البحرين لا يجوز اقتراح تعديله بأي حال من الأحوال.........." وكذلك نص المادة (175) من الدستور الكويتي " الأحكام الخاصة بالنظام الأميري للكويت.......... لا يجوز اقتراح تنقيحها ما لم يكن التنقيح خاصاً بلقب الإمارة........" وكذاك نص المادة (145) من الدستور القطري لسنة 2003 " الأحكام الخاصة بحكم الدولة ووراثته لا يجوز طلب تعديلها " ونص المادة (1/178) من الدستور الجزائري لسنة 1996 " لا يمكن أي تعديل دستوري أن يمس الطابع الجمهوري للدولة ".

ب- القوانين التنظيمية " الأساسية ": ليس من بين الوثائق التأسيسية من يتناول سائر الموضوعات ذات الصبغة السياسية بالتنظيم، فالسلطة التأسيسية

الأصلية مهما توسعت في صياغة النصوص وتشريعها تبقى قاصرة عن معالجة كل الموضوعات الدستورية أو ذات الطابع الدستوري والسياسي، وإذا استطاعت جدلاً معالجتها وهو أمرٌ مُحال بلا شك فهي غير قادرة على ملاحقتها بالتعديل مسايرة للمتغيرات، من هنا جرى العمل على إسناد مهمة تشريع بعض القوانين ذات الطابع السياسي أو الدستوري للبرلمان إذا يضطلع الأخير أساساً بهذه المهمة لكن ما يميز مهمته في تشريع القوانين التنظيمية " الأساسية – ذات الطابع الدستوري" أنها أما أن تكون بناءً على تكليف السلطة التأسيسية الأصلية، من ذلك مثلاً نص المادة (65) من الدستور العراقي لسنة 2005 التي أحالت على السلطة التشريعية مهمة تشريع قانون مجلس الاتحاد والمادة (74) من نفس الدستور التي أحالت على القانون تحديد راتب ومخصصات رئيس الجمهورية والمادة (82) من الدستور ذاته التي أحالت على القانون أيضاً تحديد راتب ومخصصات رئيس وأعضاء مجلس الوزراء والمادة (105) التي أناطت بمجلس النواب صلاحية تشريع قانون هيأة ضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم وكذا المادة (106) التي أوجبت إنشاء هيأة مراقبة تخصيصات الواردات الاتحادية بقانون.

وقد يُبادر المشرع العادي إلى تشريع القوانين التنظيمية تلقائياً ودون تكليف دستوري بلحاظ أن التشريع عموماً يُعد من صلب اختصاصه، من ذلك مثلاً تشريع قانون التعديل الأول لقانون المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم (25) لسنة 2012 وتشريع قانون انتخاب مجلس النواب رقم (9) لسنة 2020وتشريع قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات (11) لسنة 2007.

وتُقسم القوانين التنظيمية " الأساسية" إلى ثلاثة أقسام رئيسية، الأول يُخاطب المحكومين وهذا النوع من القوانين يخلو من الطابع السياسي أو الدستوري لكنه يتسم بأهمية خاصة كونه ذات صلة بحياة المواطنين وحقوقهم وحرياتهم من ذلك مثلاً قانون مجلس الدولة الفرنسي الذي وجد أساسه في دستور سنة 1848

وقانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي الذي يجد أساسه في المادة (107) من الدستور العراقي وقانون دواوين الأوقاف الذي يجد أساسه في المادة (103/ أولاً) من الدستور العراقي.

إما النوع الثاني من هذه القوانين هو الآخر يُخاطب المحكومين لكنه ذات طابع سياسي كقانون انتخاب مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 وقانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (36) لسنة 2015الذي أشارت إليه صراحة المادة (39/ أولاً) من دستور عام 2005.

ويُخاطب القسم الثالث من القوانين التنظيمية الحكام ويصدق على هذه القوانين وصف القوانين الدستورية التكميلية فهي تُشرع لمعالجة المسائل التي لم تتناولها القوانين التأسيسية بالتنظيم أو تأتي تنفيذاً لنصٍ دستوري من ذلك قانون نواب رئيس الجمهورية العراقي رقم (1) لسنة 2011 الذي شُرِعَ تنفيذاً لنص المادة (69/ثانياً) من الدستور.

ويذهب جانب من الفقه إلى أن القوانين التنظيمية " الأساسية" تأتي في مرتبة وسط بين الدستور والقانون العادي،[1] فهي أسمى من القانون العادي مرتبة وأقل منزلة من القانون التأسيسي وينهض هذا التمييز على أساس الآلية التي تُصنع بها هذه القوانين كاشتراط صدورها بأغلبية خاصة من ذلك قانون مجلس الاتحاد في العراق الذي أوجبت فيه المادة (65) من الدستور تشريعه بأغلبية ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب وقانون المحكمة الاتحادية العليا التي أوجبت المادة (92 / ثانياً) من الدستور تشريعه بذات الأغلبية.

ويُثير الرأي الذي يُفرد القوانين التنظيمية بمنزلة خاصة التساؤل ما الميزة التي تتسم بها هذه القوانين؟ وما النتائج المترتبة على هذا الإفراد؟ أتُعد هذه القوانين

(1) J. Laferriere, Manuel De Droit, Constitutionnel, 24 édition, Paris, Doat Montchres, Tiew, 1947,P. 286.

مُحصّنة من الطعن؟ أم يترتب على مخالفتها للدستور تعديله؟ هل تخولها هذه المرتبة ميزة التحصين من التعديل اللاحق إذا ما صدرَ قانون يُخالف أحكامها؟ أم أن كل امتيازها صدروها بإجراءات خاصة؟ ويقيناً أن ما لهذه القوانين هو تشريعها بإجراءات خاصة نظراً لأهميتها أو لكونها ذات طابع سياسي أو بلحاظ ما قد تُثيره من إشكاليات وربما لكونها مُنظِمة لأحدى سلطات الدولة.

فالقانون المُنظم لرئاسة السلطة التنفيذية أو البرلمان أو المحكمة الاتحادية قانون يتسم بالخصوصية والتشدد في إجراءات تشريعه أمرٌ منطقي من هنا تبرز خصوصية هذه القوانين.

ت - إعلانات الحقوق: الإنسان غاية التشريعين السماوي والوضعي فهو قيمة عليا يسمو على ما سواه، والأصل في الحق أنه يولد مع ولادة الإنسان ليكّون ما يُعرف بالحق الطبيعي أو الحقوق الطبيعية بلحاظ أن الحقوق منظومة متكاملة مترابطة لا تنهض ببعضٍ دون الآخر وحيث أنها جزء من إنسان تتكامل به ومعه فهي مقدسة غير قابلة للتنازل لا تسقط بمضي المدة مهما تقادم عليها الزمان.

والأصل في نشأة فكرة تقييد سلطة الحكام أنها بدأت بإعلان حقوق ثُبتّ فيه بعض المبادئ العليا السامية التي شكّلت سنة صدورها في 1215 " العهد الأعظم" قيداً على الملك " جون سانتير" وهذا القيد لم يُفرض إلا بعد تضحيات ونضالات ودماء.

وبعد نحو أربعة قرون " 1628" صدرت في إنجلترا لائحة القيود الثانية " ملتمس الحقوق" التي حظرت سجن أي إنسان إلا عن تهمة حقيقة محددة وحظرت إعلان الأحكام العرفية في وقت السلم، وبالتأكيد أن الفارق الزمني بين اللائحتين " 1215- 1628" إنما يؤكد مشقة انتزاع الحقوق وتقييد الصلاحيات المطلقة للحكام، وأعقب صدور هاتين اللائحتين صدور لائحة الحقوق لسنة "1688" التي حظرت على الملك تعليق العمل بالقوانين كما حددت صلاحية

فرض الضرائب بالبرلمان تحديداً.

وإلى دساتير المستعمرات البريطانية في شمال أمريكا يعود فضل السبق في النص صراحة على حقوق الإنسان وحرياته حيث تصّدر مقدمة هذه الدساتير ديباجة اتخذت صيغة إعلان لحقوق الإنسان، كما نص إعلان الاستقلال على أن " يولد جميع الناس أحراراً وقد وهبهم الله حقوقاً لا يُعقل أن يتخلوا عنها ومن بين هذه الحقوق الحياة والحرية والبحث عن السعادة، ويجب على الحكومات أن تعمل ضمن هذه الحقوق".

وأشارت ديباجة الدستور الأمريكي لسنة 1787 بصورة عابرة للحريات العامة " الحرية لنا ولذريتنا" لكن تعديل سنة 1791 أورد وثيقة متكاملة للحقوق والحريات.

ومثّل إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي لسنة 1789 نقطة تحول في ميدان حقوق الإنسان عالمياً لاسيما بعد أن أتخذه دستور سنة 1791 ديباجة له وكذا دستور سنة 1946، أما دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 فقد أكّد في ديباجته تمسك الشعب الفرنسي بحقوق الإنسان كما حددها إعلان سنة 1789.

وتباين رأي الفقه الدستوري والقانوني بشأن التكييف القانوني لطبيعة النصوص المنظّمة للحقوق والحريات العامة الواردة في ديباجة الدستور أو ثناياه، بين من قطعَ بإلزاميتها أو عدم إلزاميتها وبين من راح يميز بينها وحسب الطبيعة التي يراها، فعلى حسب الاتجاه الأول توزعَ رأي الفقه بين توجهين، ذهب الأول إلى أن النصوص المنظّمة للحقوق والحريات العامة أينما وردت في الدستور " الديباجة - المتن " تُعد ملزمة ويترتب البطلان على مخالفتها من قبل المشرع العادي غير أن بعض من قال بإلزاميتها أشترط تأطيرها بقوالب موضوعية محددة وإلا فإنها تبقى تدور في فلك المبادئ الفلسفية أو الأطر السياسية والاقتصادية والاجتماعية العائمة.

من هنا ميّز هذا الرأي بين نوعين من القواعد المنظّمة للحقوق والحريات

الأولى وتُشكل قواعد قانونية بالمعنى الدقيق فهي مُنشئة لمراكز قانونية محددة واضحة قابلة للتطبيق المباشر، أما الثانية فهي نصوص نظرية لا تعدو أن تكون مجرد أهداف وآمال وتطلعات ومُثل عليا وعقائد فلسفية وهي مجرد مبادئ نظرية غير ملزمة، وتبنى هذا الرأي بعض من الفقه الفرنسي والمصري. [1]

أما الرأي الثاني ضمن هذا الاتجاه فقد أنكر أي قوة إلزامية لهذه النصوص فهي عنده مجرد آمال وتطلعات وطموحات وأطر تُزيَن بها نصوص الدستور أو دلالات ومؤشرات أولية على ديمقراطية النظام الدستوري وفي أحسن الأحوال هي دليل الإيمان بضرورة تمتع الإنسان بجملة من الحقوق والحريات الأساسية التي لا غنى عنها للإقرار بإنسانيته، وتبنت هذا الاتجاه المحكمة الدستورية المصرية في حكمها الصادر في 1 مارس / آذار 1975 حيث قضت بأن " الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في 10 من ديسمبر 1948 ووقعته مصر لا يعدو أن يكون مجرد توصية غير ملزمة وليست له قيمة المعاهدات الدولية المصّدق عليها ".

وميّز الاتجاه الثاني من الفقه بين ثلاثة أصناف من النصوص المنظّمة لحقوق الإنسان، الأول وأطلق عليه النصوص والمبادئ الفلسفية والثاني ووصفها بالتوجيهية، أما الصنف الثالث فوضعها ضمن القواعد القانونية معناً ومرتبةً.[2]

فالصنف الأول " المبادئ الفلسفية" لا تعدو أن تكون مبادئ فلسفية تُحدد سياسة الدولة تجاه حقوق الإنسان وحرياته الأساسية وهي ترسم مسار علاقة السلطة بالشعب وإجمالاً هي مستوحاة من إعلانات حقوق الإنسان العالمية التي غدت مبادئ مثالية عُليا تسير على هديها شكلاً الدساتير المقارنة والإعلانات

---

(1) Burdeau, op, cit, p. 75 De Laubadere, Cours De Droit Constitutionnel, 1955 p. 109.
كذلك د. محمود حافظ، القضاء الإداري، ط7، 1979، ص 29.

(2) انظر د. منذر الشاوي، فلسفة الدولة، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ط1، 2012، ص 302.

الوطنية من ذلك نص المادة الأولى من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي لسنة 1789 " يولد الأفراد ويبقون أحراراً متساوون في الحقوق إن التمييزات الاجتماعية لا يمكن أن تقوم إلا على أساس المصلحة العامة " واهتداء بهذا النص نص الدستور العراقي في المادة (14) منه على أن " العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي " فنص المادة (1) من الإعلان العالمي والمادة (14) من الدستور العراقي هي نصوص فلسفية غير محددة ترسم ملامح خارطة التعامل بين القابض على السلطة والمواطن من شأن مخالفتها الخروج على طاعة الحاكم والطعن بعدم الشرعية والمخالفة للمبادئ العليا التي قامت عليها هذه العلاقة.

أما الصنف الثاني من الإعلانات والنصوص المنظّمة لحقوق الإنسان هي النصوص التوجيهية، وهي نصوص تتعلق بمضمون السلطة لا بكيفية ممارستها ما يعني أنها موجهة للحاكم لا إلى المحكوم وإن كانت بصورة غير مباشرة، من ذلك نص المادة (6) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي " القانون يجب أن يكون واحداً بالنسبة للكل سواء كان يحمي أو يعاقب. كل المواطنين متساوون في نظره........"، فهذه القاعدة موجهة إلى الحكام بلحاظ الخرق المتوقع في المعاملة بين المواطنين إنما يصدر عن الحاكم لا عن المحكوم فالمحكوم هو محل الاعتداء المحتمل وهو المُستهدف بالحماية. ويقيناً أن ما وراء إيراد هذا النص خلفيةٌ وأوليات فهو لم يُشرع من العدم أو جاء ترفاً فكرياً إذ سادت في فرنسا فكرة تشريع نوعين من القوانين قبل سنة 1789 كل منها يخاطب فئة في المجتمع وعلى أساس التمييز الطبقي، من هنا انطلق مجلس الدولة الفرنسي في إلغاء العديد من القرارات الإدارية القائمة على أساس التمييز الطبقي مستنداً إلى المادة (6) من الإعلان لا بوصفها نصاً قانونياً ملزماً ولكن بوصفها من المبادئ العامة للقانون ومن القواعد الدستورية التوجيهية، ومن ذلك أيضا نص

المادة (16) من الدستور العراقي " تكافؤ الفرص حقٌ مكفول لجميع العراقيين وتكفل الدولة اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك" فهذا النص إنما هو نصٌ توجيهي يُلزم كل سلطات الدولة ومتخذي القرار باختيار الأكفأ لشغل المنصب وممارسة العمل بعيداً عن القومية والدين والمذهب والمعتقد، وللمتضرر الطعن بقرار السلطة أو الإدارة إذا كانت مخالفة للقواعد العامة للقانون.

وفي ذات السياق يُعد من المبادئ التوجيهية الموجهة للحكام نص المادة (20) من الدستور العراقي " للمواطنين رجالاً ونساء حق المشاركة في الشؤون العامة......." ويقيناً أن هذا النص فتح المجال واسعاً أمام المرأة للمشاركة في الحياة العامة سياسةً وإدارةً.

وتُعد المجموعة الثالثة من نصوص الإعلانات العالمية، قواعد قانونية بالمعنى الدقيق، لها ما للقواعد القانونية من قوة وهي تُخاطب المحكومين وتتوجه إليهم بالتنظيم من ذلك المواد (8-10) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي، حيث نظر مجلس الدولة الفرنسي في 17 تموز 1947 بالشكوى التي قدمها "كوندامين" أمامه طالباً إلغاء قرار المندوب السامي الفرنسي في الكاميرون والقاضي بمغادرته فوراً، وقرر المجلس إلغاء القرار لتعارضه والمواد(8-10) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الذي يُعد جزءاً لا يتجزأ من دستور سنة 1946.

وتُعد من قبيل القواعد القانونية المادة (22/ ثالثاً) من دستور سنة 2005 العراقي " تكفل الدولة حق تأسيس النقابات والاتحادات المهنية أو الانضمام إليها..........".

وإذا كان لهذه النصوص ذات القيمة القانونية للقواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية فللبرلمان مخالفتها من خلال إصدار تشريعات تتعارض وتلك الواردة في الدستور بلحاظ المرتبة والقيمة، بقطع النظر عن مكان ورودها وهذا

ما أكده المشرع الدستوري العراقي صراحة في المادة (46) منه " لا يكون تقييد ممارسة أي من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور أو تحديدها بقانون أو بناءً عليه على أن لا يمس ذلك التحديد والتقييد جوهر الحق والحرية".

ثانيا-العرف الدستوري: الدولة حدثٌ اجتماعي سياسي قانوني اقتصادي، نشأة وتطورت ببطء وهذا الحدث لم تكتمل مكوناته مرة واحدة كما لم تسر مستلزماته بصورة متوازية، إذ كان لبعضها الأولوية على البعض حتى تكاملت الظاهرة فأنتجت دولة عصرية لا تقف عجلة تطورها عند حدٍ معين.

ويُحدثنا تاريخ الدول أن أنظمة حكمها الأولى كانت مُطلقة يجمع فيها الحاكم بين يديه جميع السلطات وهو فوقها فالتشريع لا يُسن فيها كي يخضع له الجميع ولكن ليطبق على المحكوم دون الحاكم.

ومع تطور الفكر السياسي وتنامي الإدراك الشعبي وتصاعد الأصوات المطالبة بتقييد سلطة الحكام بدأت تظهر بعض التقاليد والأعراف المُنظمة لشؤون الدولة والمُحددة لسلطات الحكام الراسمة لحدود العلاقة بين الحاكم والمحكوم، وفي بداية ظهور هذه العادات والأعراف لم تكن مُلزمة ومع تزايد حدة الضغط الشعبي وتنامي الوعي الجماهيري بدأت هذه العادات والأعراف تأخذ الطابع المُلزم ولاسيما المقيدة لسلطات الحكام لكن القابض على رأس السلطة في النظم المقارنة ظل يقاوم فكرة تدوينها إدراكاً منه لصعوبة التحلل منها مقارنة بغير المدونة وهو ما يُفسر الفارق الزمني بين نشأة القواعد غير المدونة والمدونة.

ويُمكن اعتبار الثورة الأمريكية في المستعمرات الإنجليزية في أمريكا الشمالية بداية التحول الجذري من اعتماد القواعد الدستورية غير المدونة إلى اعتماد القواعد المدونة، حيث أصدرت تلك المستعمرات دساتيرها سنة 1776 وتوجت تلك الدساتير بدستور فيدرالي موحد جمع المستعمرات المستقلة حديثاً سنة 1787، فكان صدور هذا الدستور فاتحة عهد الدساتير المدونة، سادلاً الستار

عن عهدٍ مضى أرشّف لمرحلةٍ تاريخية سادت فيها الدساتير غير المدونة ولم يبقَ من الدول من يتمسك بالدستور غير المدون إلا بريطانيا التي كانت مهد أول وثيقة إعلان حقوق إنسان في التاريخ " العهد الأعظم".

وربما وقف وراء تمسك الإنجليز بالدستور غير المدون قدرته وكفايته على تنظيم أوضاعهم الدستورية فهو لم ينشأ بين ليلة وضُحاها ولم يكن نتاج تجربة دستورية وافدة لكنه نشأ وتطور ببطء فكان نتاج تجربة حياتية وواقع عملي عبّر عن الحاجة وولد ولادة طبيعية امتزجت فيه نتاج الثورة بأفكار الفلاسفة فأنتج تقليداً دستورياً حاكى ويُحاكي رغبات الشعب الإنجليزي.

وحيث أن الدستور المدون ليس غاية بذاته لكنه وسيلة لانتزاع الحقوق وتقييد الحكام وتنظيم السلطات، وحيث حقق الدستور الإنجليزي غير المدون هذه الغايات فقد انتفت الحاجة للدستور المدون وظلت الحاجة للدستور غير المدون قائمة.

وجرى الفقه على سرد مزايا الدستور المدون التي وقفت وراء التحول إليه ومغادرة الدستور غير المدون، ناسياً ومتناسياً أن العبرة ليس بآلية سرد النص ونقله لكن العبرة بالإيمان به والرغبة في احترامه والاتجاه صوب إقامة الدولة على أسس قانونية ودستورية، هاجسها الإنسان وهدفها حقوقه وحرياته فلا جدل أن الدستور الإنجليزي غير المدون نشأ وتطور من أجل المواطن، ولا نقاش في أن بريطانيا تأتي في طليعة الدول ترتيباً في رعايتها لحقوق الإنسان فالمواطن أغلى ما تملك وما دونه هو من أجله. ولا خلاف أيضاً في أن عدد لا يُستهان به من الدول التي تبنت الدساتير المدونة لم تتبناها إلا لدفع شبهة الاستبداد عنها. أما الوثيقة الدستورية فهي آخر ما تُنظر في التعامل وهي الأقل رعاية واحتراماً من قبل القابض على السلطة، فهي شكلٌ دون واقع ومظهر دون محتوى بل أن الواقع أثبت أن هناك تناسبٌ عكسي في بعض الدول التي تبنت الدساتير المدونة بين المبادئ السامية التي حملتها وثائقها الدستورية وبين واقع التطبيق، فالوثيقة

الدستورية هي الأكثر انتهاكاً وسمواً والأقل رعايةً واحتراماً ودليل ذلك سجل انتهاكات حقوق الإنسان فالدول الأكثر انتهاكاً ليست بريطانية مهد الدساتير غير المدونة ونموذجه الفريد اليوم ولكن بعض الدول التي تضخمت دساتيرها المدونة بالمبادئ السامية والنصوص الديمقراطية القائمة على الفصل بين السلطات وتعددت مؤسساتها الحامية للشرعية الدستورية.

والقول بالتناسب العكسي بين تبني الدساتير المدونة والتفرد في ممارسة السلطة في بعض الدول لا يعني بحال من الأحوال أن الدستور المدون هو الذي ينتهي إلى التفرد بالسلطة والقرار، ولكن للتأكيد بأن الديمقراطية ثقافة وتوزيع الصلاحيات إيمان، واحترام حقوق الأفراد وحرياتهم رغبة والتزام، فلا جدال أن فرنسا وألمانيا والولايات المتحدة والأغلب الأعم من الدول الأوروبية التي تبنت الدساتير المدونة دول دستورية ترعى حقوق الحيوان كما الإنسان، القانون فيها سيفٌ مُسّلط على رقاب المخالفين وإن كانوا رجال السلطة أو مصدر القرار.

ويقيناً أن تمسك الإنجليز بدستورهم غير المدون كان له ما يبرره، فالشعب الإنجليزي يميل إلى تطوير قواعده الدستورية بهدوء دون عنف بعد أن أنجز عصر الثورات أهدافه وأوصل بريطانيا إلى شاطئ الأمان الذي لا يُخشى معه العودة إلى الخلف، كما أن التاريخ الدستوري قد بدأ في إنجلترا في وقت مبكر وأصبح معه الإرث الدستوري كفيل بإيجاد الحلول لأية معضلة أو مُستجد، فضلاً عن أن الأسباب التي دعت معظم دول العالم إلى تبني الدساتير المدونة غير متوافرة في النظام الإنجليزي، فتبني الدساتير المدونة أمرٌ لا غنى عنه في الدول حديثة النشأة أو حديثة العهد بالاستقلال حيث تسعى هذه الدول إلى قطع الصلة بالماضي وهي ضرورة في الدول ذات النظم السياسية الحديثة، الرامية لبت الصلة بالموروث ومثل هذه الحاجة تظهر أيضاً في الدول التي يكون سكانها خليط من أجناس وقوميات متعددة.

وربما كان تبني الدساتير المدونة ضرورة في الدول الفيدرالية مترامية

الأطراف وكل هذه المبررات غير متوافرة في بريطانيا.

وقد يكون الحافز الأكبر للاحتفاظ بالدستور غير المدون الاستقرار السياسي الذي وفّره لها هذا الدستور، والذي قّل نظيره في العالم أو ندر فالعبرة ليست بالمؤسسة الدستورية حسب ولكن بالتقليد والموروث والازدهار والتقدم والنمو والإقبال واتخاذ التجربة أنموذجاً وكل هذه المبررات توافرت في التجربة الإنجليزية.

وجدير ذكره أن العرف لا يزال يلعب دور مؤثر في الحياة الدستورية عموماً، ففي الولايات المتحدة موطن الدستور المدون يشغل العرف الدستوري منطقة الفراغ التي يُخلفها الدستور بفعل إيجازه إذ يضم الدستور سبع مواد فقط على الرغم من تعديله (26) مرة، فضلاً عن قِدم تاريخ تشريعه إذ صدر سنة 1787.

ومن أبرز الأعراف الدستورية التي نشأت في الولايات المتحدة العرف الذي يخول الرئيس عقد الاتفاقات التنفيذية، إذ لم يرد ذكر لهذا النوع من الاتفاقات في الدستور الأمريكي ولم ينشأ هذا العرف إلا للتغلب على عقبة موافقة مجلس الشيوخ عند عقد الاتفاقيات الدولية إذ لا يستلزم عقد هذا النوع من الاتفاقات سوى توقيع الرئيس.

وفي ظل الجمهورية الثالثة الفرنسية حلّ العرف محل السلطة التأسيسية المشتقة في تجاوز القصور التشريعي، إذ أتسمَ دستور سنة 1875 بالإيجاز والقصور ومن أبرز الأعراف التي نشأت آنذاك تلك التي حددت صلاحيات رئيس مجلس الوزراء وآلية شغل المنصب حيث لم يرد ذكرٌ للمنصب في الدستور كما ألغى العرف صلاحية رئيس الدولة بحل مجلس النواب.

وفي لبنان نشأ عرفٌ دستوري يقضي بمنح مجلس النواب صلاحية إصدار المراسيم الإشتراعية " اللوائح التفويضية" أثناء انعقاد البرلمان إذا ما تعرضت الدولة لظرفٍ استثنائي يقتضي اتخاذ إجراءات عاجلة تدخل ضمن اختصاص المجلس أصلاً.

وفي العراق لـم يشترط دستور سنة 2005 أن يكون المرشح لشغل منصب رئيس الجمهورية حاصلاً على شهادة جامعية إلا أن عرف دستوري أشترط في المرشح أن يكون حاصلاً على الشهادة الجامعية كحدٍ أدنى.

كما نشأ عرفٌ دستوري منذ سنة 2003 يقضي بإسناد منصب النائب الأول لرئيس الجمهورية للطائفة الشيعية والنائب الثاني للطائفة السنية وإسناد منصب النائب الأول لرئيس مجلس النواب للطائفة الشيعية والنائب الثاني للقومية الكردية.

وإجمالاً يلعب العرف دوراً محورياً في عموم الحياة الدستورية بقطع النظر عن حداثة أو عراقة التجربة حيث لم تتمكن السلطة التأسيسية الأصلية ملء الحيز الذي كان يشغله العرف عموماً وإن حدث تغير في ترتيب تسلسل المصادر فقد تراجع دور العرف ثانياً وحلّ محله التشريع لما أتسم به الأخير من ميزات، لكن العرف يبقى الحارس الأمين على شغل كل ما أغفله المشرع الدستوري وملاحقة المستجدات التي لم تجد لها معالجة تشريعية.

وعلى الرغم من اتفاق كل النظم الدستورية في العالم دون استثناء على اتخاذ العرف مصدر للقانونين الدستوري والعادي إلا أن الفقه لم يُجمع على طبيعته القانونية، فقد أنكر أنصار المذهب الشكلي الطبيعة القانونية للعرف فهم يشترطون في القاعدة القانونية صدورها عن السلطة المختصة، فالتشريع عندهم لا يُعد قانون إلا إذ صدر عن البرلمان، ولا تحمل اللائحة الطبيعة القانونية إلا إذا صدرت عن السلطة التنفيذية، وقياساً على ذلك لا تكتسب القاعدة الدستورية الطبيعة القانونية إلا إذا صدرت عن السلطة التأسيسية الأصلية وحيث أن العرف لا يصدر عن السلطة التأسيسية الأصلية فهو ليس ذا طبيعة قانونية، وانتفاء الصفة القانونية فيه يعني نزع صفة الإلزام عنه وعدم إدراجه ضمن مصادر القانون عموماً والدستوري خصوصاً.

وبعكس هذا الاتجاه يذهب أنصار المذهب الموضوعي إلى أن للعرف

عموماً ذات الطبيعة القانونية التي للتشريع بلحاظ أنه صادر عن السلطة العامة المُفترضة التي تستمد شرعيتها من الشعب صاحب السيادة، ففي النظم النيابية يولد البرلمان من رحِم الشعب وتكتسب الحكومة شرعيتها من تأييد البرلمان المنتخب ويفصل القضاء في النزاع باسم الشعب والمخول عنه.

وبقطع النظر عن هذا السجال الفقهي والترف الفكري، للعرف مكانة قانونية لا يمكن إنكارها في أي نظام وإن تباين تسلسله بين المصادر فليس العبرة بالجدل الفقهي، لكن العبرة بالواقع وهو مؤسِس لا يمكن تجاهله والقول بغير ذلك لا يعدو أن يكون عبثاً وربما إنكاراً للحقائق لا يستند إلى أساس أو لا ينمُ عن فهمٍ صحيح.

1- أركان العرف: مصدر القانون رافده ومن اجتماع الروافد يتكون المصب، ولا جدال في أن صلاحية المصدر ينهض أساساً من صلاحية مكوناته التي قد يستغرق نشأة كلٍ منها عهد من الزمان أو حُقبة قد تطول.

ويقيناً أن نشأة العرف وترسخ أركانه ومساهمته في الحياتين العامة والدستورية أكثر تعقيداً من نشأة أي مصدر آخر وفي مقدمتها التشريع، فتشريع أكثر القوانين تعقيداً وخلافاً قد لا يستغرق سوى سنوات قليلة وربما أشهرٍ عدة إذا انكفأ المعنيون على تشريعه وتضافرت الجهود لإخراجه إلى حيز الواقع، في الوقت الذي قد يستغرق العرف الواحد لا الدستور بأكمله عقود عدة لثباته واعتماده في العمل بلحاظ أن العرف لا ينشأ عن رغبة أو أمنية أو مجرد حاجة، ولكن يلزم لولادته توافر أركان وتحقق شروط وثبوت وقائع، فالحاجة والرغبة منبع العرف وتوافر الشروط والمستلزمات مصب المصدر وبغيرها يبقى الأمر مجرد تطلعات وربما أهداف.

وإذا كان التشريع يمّر بعدة مراحل قبل ولادته، فكذا العرف وإن كان طريقه أكثر مشّقةً ومراحله أكثرُ تعقيداً، وسنبحث في الأركان الواجب توافرها في العرف تباعاً.

أ- الركن المادي: هناك بون شاسع بين الرغبة والحاجة والتطلع والضرورة، مثلما هناك فارق بين السياسة والقانون، في محافل السياسية تتعالى الأصوات المنادية بالإصلاح والتغيير والارتقاء بالواقع، وفي الميدان قد تسهم ذات الأصوات بتعميق الهوة ومعارضة الإصلاح وتجذير التراجع من خلال ممارساتها فالعبرة ليس برفع الأصوات ولكن بحلبة الإصلاح، فذات الأصوات المُتعالية المُطالبة باجتثاث الفساد وتغيير الواقع حينما تكون في صفوف المعارضة قد تسهم نفسها في تجذير التخلف وتوسيع رقعته حينما تكون مصدر القرار أو راسمة سياسته.

في أروقة المعارضة تطرح يومياً حاجات المجتمع وقصور السلطة والقابض عليها، إذ ليس من عدّاد يُحاسب على الآمال والرغبات لكن الحساب يبدأ والخطوات تُعد حينما يبدأ العمل، وينطبق ذات الحال على العرف عموماً والدستوري خصوصاً فليست العبرة بتحقيق العرف وتجذيره بالرغبة والتطلع ولكن بتوافر أركانه التي تتعسر ولادتها غالباً وإن ولدت فبعد عناءٍ ومشّقة.

وليس من خلاف على أن للعرف ركنين وتوافر أي من هذين الركنين يقتضي تحقق عدة شروط ينتهي غيابها أو غياب بعضها إلى انتفاء العرف.

ويتفق الفقه على أن تحقق الركن المادي يسبق بالضرورة الركن المعنوي بلحاظ أن توافر مقدمات الركن الثاني لا تنشأ إلا بتحقق اشتراطات الركن الأول.

ويكاد يتفق الفقه على أن الركن المادي يتحقق بتوافر الشروط الآتية:-

أ- 1- التكرار: ينصرف معنى التكرار إلى إتيان الفعل أكثر من مرة واحدة، فالتكرار أول مقدمات الركن المادي ولا يمكن الحديث عن شرط يسبقه فهو الأول والأخرى تاليةً له في التسلسل وهو بمثابة الإقرار أو الشهادة باعتناق ضمير الجماعة للقاعدة.

ويذهب بعض الفقه الإنجليزي والفرنسي إلى أن التكرار ليس شرط لازم لتحقق الركن المادي فهذا الركن ينهض ولو بسابقة واحدة، وقد لا ينهض هذا الركن ولو حدث الفعل عدة مرات وتكرر بشكل مضطرد ويدلل هذا الرأي

الفقهي على ما يذهب إليه بواقعة حظر اختيار رئيس الوزراء في بريطانيا من بين اللوردات، إذ نشأ هذا العرف بسابقة واحدة حدثت سنة 1923 حيث اختير المستر " بلودين" رئيساً للوزراء بدلاً عن اللورد "كورزون".[1]

لكن هذا الرأي مرجوح في ميزان الفقه والقضاء إذ يذهب الرأي الغالب إلى أن تكرار الفعل أكثر من مرة واحدة لا غنى عنه لتحقق أول شروط الركن المادي ويُشايع هذا الرأي القضاء فقد أقّرت المحكمة الاتحادية السويسرية سنة 1917 تحقق الركن المادي بحدوث الفعل مرتين، الأولى سنة 1870 والثانية سنة 1914.[2]

أ-2 - العمومية: على حدٍ سواء مع التشريع الذي لا جدل أنه يُنتج ليطبق في كافة أنحاء الدولة وعلى كل السلطات الالتزام بتطبيقه وإلا كانت متهمة بإنكار العدالة، فإن العرف بوصفه مصدراً من مصادر القانون يُلزم لثباته واستقراره مصدراً من مصادر القانون الدستوري اتسامه بطابع العمومية، وتعني العمومية هنا سير إحدى سلطات الدولة على ذات التصرف في الحالات المماثلة دون معارضة السلطات الأخرى.

وتنتفي صفة العمومية إذا واجه السلوك أو التصرف اعتراضاً من باقي السلطات من هنا لا يُعد عرفاً تعيين الملك في مصر لوكيل الديوان الملكي سنة 1924 ورئيس الديوان الملكي سنة 1937 بأمر ملكي موقع عليه من قبله فقط، حيث جرى الاعتراض على هذين التعيينين من قبل الوزارة التي كانت ترى أن تعيين رئيس ووكيل الديوان الملكي لابد أن يصدر بمرسوم ملكي موقع عليه من قبل الملك ورئيس الوزراء.

كما لا يُعد عرفاً دستورياً عزل البرلمان الفرنسي للرئيس " Millerand" سنة

(1) Ridges, Constitutional Law, London, 1950,P. 22.

(2) Marcel Prelot, ET Jean Boulouis, Institutions Politiques ET Droit Constitutionnel, Dalloz, 1984, P. 207.

1924 لاتهامه بارتكاب جريمة الخيانة العظمى حيث اعترضت الوزارة على هذا الاتهام لانتفاء الأساس الدستوري له، ولا يُعد عرفاً أيضاً رفض الرئيس الفرنسي (ديغول) دعوة البرلمان للانعقاد بجلسة استثنائية تطبيقاً لنص المادة (29) من الدستور رغم طلب أغلبية البرلمان ذلك.[1]

ولا يُعد عرفاً في النرويج عزل الملك من قبل البرلمان كونه وجه باعتراض الملك والوزارة.

وقد يكون مصدر الاعتراض الأفراد لا السلطات العامة وهذا الاعتراض ينفي صفة العمومية عن العرف العادي ويُثير الخلاف في العرف الدستوري، إذ ذهب رأي في الفقه إلى أن هذا الاعتراض يكفي لنفي صفة العمومية وإسقاط الركن المادي الواجب توافره أولاً لنهوض العرف مصدراً للقانون الدستوري،[2] وقيّد الرأي الثاني اعتراض الأفراد المسقط لشرط العمومية بالقواعد الدستورية ذات المساس المباشر بحقوق الأفراد وحرياتهم.[3]

ونرى أن شرط العمومية يتوافر بمجرد عدم اعتراض الهيئات الحاكمة على التصرف الصادر عن سلطة أخرى بقطع النظر عن اعتراض أو عدم اعتراض الأفراد، كون السلطة هي المعنية بالأمر وإليها ينصرف معنى الجماعة في القانون الدستوري،[4] هذا فضلاً عن أن فسح المجال للإفراد لإبداء الرأي في العرف

(1) André Hauriou, op, cit, P. 288.

(2) انظر د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1961، ص 38, كذلك د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأنظمة السياسية، الدول – الحكومات، 1986، ص 106. كذلك د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعرف، الإسكندرية، بلا، ص 83. كذلك د. عبد الحميد متولي ود. سعد عصفور ود. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشاة المعارف، الإسكندرية، بلا، ص 35.

(3) انظر د. رمزي الشاعر، مرجع سابق، ص 97.

(4) انظر د. عبد الحميد متولي، المفصل في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1952، ص 97.

الدستوري ينتهي إلى الفوضى بفعل تعارض المصالح وعرقلة عمل الدولة نتيجة التدخل بشؤون السلطة والمكلفين بإدارتها.

ولابد من الإشارة إلى أن شرط العمومية في العرف الدستوري يتأثر بعدة العوامل فعراقة التجربة الدستورية والإرث والإدراك تلعب دوراً مؤثراً في تحقق هذا الشرط أو نفيه، إذ تذهب السلطات العامة إلى مسايرة العرف كلما وجدته لازماً في حين أن هذا الشرط يتعرض غالباً للاستهداف في الدول التي لا تحمل من الإرث إلا أقله أو حديثة العهد به، كما أن الانسجام السياسي والتوافق الديني والمذهبي والقومي عوامل محورية لتحقق هذا الشرط بلحاظ أن توزيع المناصب السيادية على أساس القومية والطائفة عوامل تُعرقل بناء الدولة ومؤسساتها وتُحبط المحاولات الجادة لبناءٍ دستوري متكامل أو أقرب إليه، ودون قصد أحياناً ولكن بسبب الاعتقاد أن هذا التصرف أو ذاك السلوك يستهدفها ولا يسعى لتحقيق المصلحة العامة.

مع ملاحظة أن ديمقراطية النظام السياسي أو دكتاتوريته يؤثر تأثيراً لازم في تحقق شرط العمومية ولكن في جانبه السلبي فقط وتحديداً في التصرفات الصادرة عن رأس الهرم وقمة السلطة، ففي الأنظمة الفردية دائماً ما يجد السلوك الصادر عن الدكتاتور المباركة وإن كان في غير الصالح العام أو كان يسعى لتحقيق مصالح فردية إذ ليس لأي سلطة الاعتراض على هذا السلوك، وبالمقابل ليس لأي منها سلوك تصرفٍ مُبتكر أو مخالفٍ للقانون لأن سلوكها هذا سيواجه بجزاءاتٍ حازمة غالباً ليس انتصارا للشرعية ولكن للخروج عن القانون أو لابتكار الحلول فالابتكار صفة ينفرد بها الدكتاتور دون غيره.

أ-3- الثبات والاضطراد: من خصائص القاعدة القانونية العمومية والتجرد فهي تخاطب الأفراد المعنيين بقطع النظر عن أسمائهم وصفاتهم فالقانون لا يصدر لمعالجة الحالات الفردية، وينطبق ذات الأمر على العرف بوصفه أحد أبرز روافد القاعدة القانونية عموماً والدستورية خصوصاً، فالسلطة العامة وهي تتبنى

سلوك معين تجاه واقعة محددة لابد أن تنم عن توجه عام صادر عن قناعة ذاتية بأنه الحالة المثالية للواقعة المستجدة، من هنا لابد من إتباع ذات السلوك في الحالات اللاحقة المماثلة وإلا سقط العرف بزوال شرط الثبات والاضطراد لكن المخالفة الفردية بغير قصد العدول ولكن بفعل الاضطرار لا تُعد نافية لعنصر الثبات، فالوثيقة الدستورية أو بعض نصوصها قد يُعلق العمل بها لظروف مستجدة دون أن تنصرف النية إلى إلغاؤها واستبدالها بغيرها ولا يُعد هذا التعليق المؤقت مانعاً من العودة للعمل بها بزوال الظروف التي أدت إلى هذا التعليق.

أ- 4- الوضوح: الأصل في عموم القاعدة القانونية أياً كان مصدرها الوضوح من هنا يسعى المشرع إلى اختيار أدق العبارات وأوضحها وتلك التي لا تقبل التفسير أو التأويل، فالمشرع وهو يُنشأ القاعدة القانونية يسعى لمعالجة الواقعة لا إلى إثارة النقاش والجدل الفقهي بشأنها لكن الشرح والإيضاح والإدلاء بالرأي والمشورة لا يتنافى مطلقاً والعمل التشريعي فواحد من أبرز مهام الفقه تشخيص العلل ورفع الإبهام وإيضاح الغموض وإزالة اللبس.

وجدير ذكره أن المشرع مهما كان دقيقاً في انتقاء مصطلحاته وبارع في صياغة عبارته فإن الحاجة للإيضاح تبقى قائمة إن على صعيد الفقه أو القضاء أو حتى على الصعيد التشريعي.

وإذا كان الأمر واقعاً على الصعيد التشريعي فإنه كذلك على صعيد العرف، من هنا على السلطات العامة وهي تتبع سلوكاً معيناً توخي الدقة والوضوح في إتباع الحلول والمعالجات على نحو لا يثير اللبس والغموض والخلاف لاسيما وهي تتبنى قاعدة دستورية مستحدثة أو تُنشأ جديدة بدل القائمة.

أ-5- المدة: لا جدل في أن إنشاء القاعدة القانونية أياً كان مصدرها يقتضي فترة زمنية لا يمكن تحديدها ابتداءً بحال من الأحوال، فإنتاج دستور مدون جديد قد يستغرق أعوام طويلة وقد يستنفذ السنوات ولا يولد، ففي العراق مضى أكثر من ثلاثة عقود من أجل إنتاج دستور دائم ولم يولد هذا الدستور

المرتقب"1970-2005" إلا بعد سقوط نظام الحكم القائم وحلول نظامٍ جديد محله.

وقد تمضي عدة سنوات من أجل تعديل نصٍ قائم وقد يختلف المكلف بإنتاج النص الجديد عن ذلك الذي أنتجه أول مرة، بلحاظ أن النص الجديد قد يؤسس لنظامٍ جديد أو يتعارض مع عقيدة قائمة أو أفكارٍ ترسخت، وإذا كانت المدة حاكمة في النص المدون فإنها أكثر حاجة في النص غير المدون، بلحاظ أن تحقق التكرار والثبات ورسوخ العقيدة يقتضي فترات قد تكون متباعدة، فالواقعة الدستورية قد لا تتكرر إلا بمضي السنوات.

ويقيناً أن رسوخ العقيدة بها تحتاج لمدة قد تطول ومثلها الثبات والاضطراد من هنا يُعد شرط الزمن عنصر لازم لتحقق الركن المادي.

ومثلما تتفاوت المدة اللازمة لإنتاج القاعدة المُشرعَة، تتفاوت مدة خلق العرف وإنشاؤه من ذلك مثلاً أن المسؤولية الوزارية في إنجلترا نشأت بفعل عرف اضطرد العمل به منذ القرن الثامن عشر،[1] في حين تحددت صلاحيات رئيس الدولة ورئيس الوزراء في ظل دستور الجمهورية الثالثة الفرنسية لسنة 1875 بمقتضى عرف نشأ خلال الحرب العالمية الأولى.[2]

ب- الركن المعنوي " النفساني": الاعتقاد أساس الالتزام وهو حالة نفسية داخلية تُترجم عادة بأفعال ولا يكفي فيها الأقوال، ويُجمع الفقه القانوني والدستوري على أن العرف لا ينهض إلا بركنين أحدهما مادي والثاني نفسي معنوي اعتقادي، ولا يقل الركن الثاني أهمية عن الأول وإن كان الأول باكورة العمل والثاني خاتمته، إذ يبدأ العرف بسلوك ثم تكرار غير ملزم، فإتباع واضطراد وخاتمة باعتقاد وإلزام وجزاء يترتب على المخالفة.

(1) انظر د. رمزي الشاعر، مرجع سابق، ص 99.

(2) انظر د. عبد الفتاح ساير داير، مرجع سابق، ص 251.

وإذا كان الاعتقاد ركناً لا غنى عنه لنشأة العرف فإنه عنصرٌ لازم لاستمرار العمل بالقاعدة المُشّرعة وإلا أضحت القاعدة والعدم سواء وهذا ما يُفسر ولادة بعض الدساتير والتشريعات ميتة أو صيرورتها كذلك بعد حين، فلكلِ تشريعٍ بيئة ومادة يتعامل بها أو من أجلها وحدوث فجوةٍ بيئية أو مادية ينتهي بالضرورة إلى وفاة التشريع من خلال سيادة الاعتقاد بعدم جدواه أو جديته في معالجة الموضوع.

فالتشريع والقانون عموماً ليس غاية بذاته لكنه وسيلة لتحقيق غاية أو غايات يقف في مقدمتها إقامة النظام ورسم الحدود ومعالجة القائم أو المُستجد وإلا أضحى لغواً أو ضرباً من ضروب العبث.

وآثار ولا يزال تحديد المقصود بالجماعة المُخاطبة في العرف الدستوري خلافاً فقهياً بين من يرى أن المقصود بها السلطات العامة في الدولة كالرئيس والبرلمان والوزارة والقضاء الدستوري وهو ما يميز العرف الدستوري عن العادي، وبين من يرى أن مصطلح الجماعة يتسع ليشمل الأفراد إضافة للسلطات العامة بلحاظ أن الدستور يُقيم أساس الدولة ويُحدد المبادئ التي تحكم العلاقات الاجتماعية ويُنظم الحقوق والحريات العامة إضافة لمخاطبة السلطات العامة.

وسيادة الاعتقاد بإلزامية العرف لا يمنع المُخاطب به من العدول عنه إلى غيره إذ قد يضحى العرف غير ملائم للمستجدات أو الظرف القائم وقد يتعارض والمصلحة العامة، ومثلما يُعّدل التشريع أو يُستبدل بغيره من أجل تحقيق الانسجام واستهداف الملائمة يمكن استبدال العرف بغيره لتحقيق الخيار الأفضل، ويحدث ذلك من خلال مخالفة المُخاطب به بقصد العدول عنه نهائياً لا بفعل الاضطرار واستمرار النية بالالتزام به، فالخروج النهائي يُحقق أبرز مستلزمات الاستبدال ويُرسّخ مقدماته الضرورية وبغير ذلك يبقى العرف قائماً فالمخالفة المقصودة بذاتها لا الاستثنائية هي الكفيلة بإحداث التغيير واستبدال القائم بعرفٍ جديد.

وجديرٌ ذكره أن تحقق الاعتقاد وسيادته عنصر يتأثر بجملة عوامل ومتغيرات، فخطورة الأمر المُعالج وطبيعته واستبدال القائم بغيره والمساس بصلاحيات بعض السلطات لحساب الأخرى وتقييد حقوق الأفراد أو توسيعها كلها متغيرات من شأنها تعقيد تحقيق الاعتقاد بسيادة العرف الجديد، فاستبدال نظام الحكم بغيره أو تقييد صلاحيات الرئيس أو توسيع صلاحيات البرلمان موضوعات ليس من اليسير قبولها أو تمريرها دون اعتراض وكذا الأمر بالنسبة لحقوق الأفراد وحرياتهم، فتقييدها قد يدعوا الأفراد إلى رفض الاعتراف بالعرف أو هو كذلك غالباً ولا معنى لعرف يرفضه الشعب، وإطلاقها أو توسيعها فيه قيدٌ على الحكام وليس من اليسير على الأخير قبولها وقد لا تقل باقي الموضوعات الدستورية خطورة عن الأمثلة المطروحة وهو ما يُفسر مشقة نشأة العرف الدستوري واستقراره في التعامل.

2- القيمة القانونية للعرف: يُمثل الترف الفكري مرحلة ما بعد التأسيس والبناء، حيث تتكاتف الجهود وتنحصر عُصارة الفكر في المرحلة الأولى من أجل إخراج العمل بأجمل حُلّه إلى حيز الوجود، وإذا ما رأى العمل النور وسُد الشاغر وأُشبعت الحاجة أنشغل المختصون بجمالية العمل حتى يُصبح نَظِراً يُسر الباحثين والمتخصصين والمشتغلين.

في بلاد الدساتير غير المدونة لا أحد يُجادل في قيمة العرف الدستوري فهو الأصل والمرجع وغيرهُ الاستثناء والطارئ، وظلت بريطانيا مُحافظة مُخلصة لهذا المصدر الذي كان أساس ازدهارها وديمقراطيتها.

وإذا كان الغير من الدول قد أقتبس التجربة وأخذها جاهزة عن البلد الأم في أجمل حُلتها فإن العرف الدستوري في إنجلترا نشأ بصورة تدريجية وولد ولادة طبيعية وأثمر ديمقراطية لا يخالطها الشك، المُؤسَسة الدستورية أساسها والمحافظة على التقاليد قوامها والتداول السلمي أبجديتها، المواطن فوق كل اعتبار والحاكم مُستخدم أجير لدى رب العمل، الأداء المتميز شرط استمراره

وبقاؤه في صفوف الساسة والحاكمين.

لقد ولدت المُؤسسة الدستورية " البرلمان- الحكومة" من رحم العرف الدستوري الإنجليزي ونضجت التجربة في أحضانه إذ كان العرف كفيلاً بمعالجة المستجدات ومُسايرة المتغيرات، ولم يتحدث التاريخ الدستوري الإنجليزي والعام عن فجوة بين الحاجة والمعالجة بلحاظ أن العرف ينشأ بفعل الحاجة وفي البيئة الملائمة فإذا كانت تجربة التشريع قابلة للنسخ والنقل الجاهز فإن هذا الاستنساخ محكوم بالفشل مع العرف فهو وليد اجتماع الحاجة والتجربة والثقافة والموروث والتاريخ، فضلاً عن الحاضنة فلا أحد يقول بنجاح تجربة زراعة النخيل في سيبيريا مثلما لا أحد يجادل في فشل زراعة شجرة الأرز في الصحراء.

لقد نشأ العرف الدستوري وترعرع في إنجلترا وعنها أخذت باقي الدول هذا المصدر وفقاً لحاجتها وظروفها وفشلت كل المحاولات في بريطانيا للخروج عنه لا نسفاً ولكن تسلسلاً إذ لم تنجح أي محاولة لتبني الدستور المدون في بريطانيا، حيث مثّل هذا الدستور جسماً غريباً في الجسد الإنجليزي وبالقطع أن تبني هذا النموذج من الدساتير في بريطانيا كان ضرباً من ضروب العبث والخروج عن المألوف إذ لم تتوافر متطلبات تبني الدستور المدون في بريطانيا مثلما توافرت في باقي البلدان، فالتجربة الدستورية الإنجليزية لم تنشأ بين ليلةٍ وضُحاها لكنها ولدت متدرجة رافقتها معالجة عرفية دستورية متوازية وباستكمال التجربة كان العرف كافياً لاستيعابها.

وفي البلدان التي قضت جُلَّ حياتها مُستَعمرةً أو التي خرجت من أتون الاستعمار لتؤسس اتحاد جديد قادر على مواجهة أطماع المُحتل ومسايرة اللاعبين الكبار اتجهت للبحث عن بديلٍ قادر على استيعاب الوضع الجديد ومعالجته، حيث يعجز العرف عن ملاحقة الأحداث المُتسارعة بفعل حداثة التجربة وخلو الخزين من هذا المصدر أو ندرته فكان البديل الأفضل خياراً، التشريع الدستوري مع بقاء العرف داعماً وسانداً وساداً للشاغر الذي قد يتركه

التشريع فهذا الدور يمكن أن يمارسه العرف كونه يرصد القصور والمُستجد فيلاحقه معالجةً.

وبالرغم من أن التجربة الدستورية أثبتت أن لا غنى عن العرف مصدراً في بلاد الدساتير المدونة وغير المدونة إلا أن الفقه لا يزال يبحث في العرف قيمة وصلاحية لأن يكون مصدراً مُكملاً للدساتير المدونة.

فأصحاب المذهب الشكلي لا يزالون ينكرون القيمة القانونية للعرف الدستوري ويرون في التشريع المصدر الوحيد لهذا القانون إلا إذا أقّرته السلطة التأسيسية الأصلية لاحقاً صراحةً وهذا يعني أن تضمينه في صلب الدستور أمر لازم للإقرار بشرعيته وهذا التضمين اللاحق يحوله من عرفٍ إلى تعديلٍ مدون ويُنفي عنه أصل الخلاف، ومن بين أبرز قادة الاتجاه النافي للصفة القانونية للعرف " أيسمان – فيدل- هوريو"، فقد ذهب " هوريو" إلى أن الدستور المدون لا يُعدل إلا بنصٍ مدون وإلا كان مُصاب بعيب مخالفة التدرج القانوني، وتجاوز الأدنى للأعلى مرتبة ينتهي بالضرورة إلى الفوضى والإرباك وهو غير مقبول في دولة القانون.

أما "فيدل" فينطلق في معارضته للعرف الدستوري من مبدأ تعارض الإرادات فعنده الدستور المدون يُعّبر عن الإرادة الصريحة للشعب التي يُعبَر عنها في الاستفتاء على الدستور، أما العرف فلا يُعبر إلا عن الإرادة الضمنية للسلطة وأحياناً للشعب وقد لا تكتمل هذه الإرادة إلا بعد سنوات وأحيانا طويلة، وإذا سلمنا بالعرف الدستوري أداة مُعدلة للدستور المدون فذلك يعني تغليب الإرادة الضمنية على الإرادة الصريحة التي لا يخالطها شكٌ أو إشكال وهو منطق غير مقبول ويتعارض مع طبيعة الأشياء. (1)

ويكمن أساس الرفض عند " هوريو " من اعتقاده بأن السلطة العامة التي

(1) Vedel, Manuel elementaire De Droit Constitutionnel, 1949, P. 619.

تختط سلوكاً مخالفاً للدستور إنما تخرقُ إجراءات تعديله وينتهي هذا الخرق إلى نفي صفة الشرعية عن التصرف وهو ما يخول باقي السلطات الاعتراض على هذا السلوك، وصمت السلطات الأخرى عن المخالفة لا يمنع المعني بحراسة الدستور من الطعن به أو إنكار السلوك أصلاً، فالدستور أساس الشرعية وما دونه لغوٌ لا يُعتد به ويقيناً أن العبرة بالقانون لا بالواقع، والدستور قانون أعلى والعرف واقعٌ مخالف.[1]

ومن الفقه المنُكر للقيمة القانونية للعرف من يرى أن العلة النافية للقيمة القانونية للعرف الدستوري تكمن في الأركان والعناصر المكونة له فالدستور عموما يُعّبر عن حاجة مُلحة غير قابلة للتأجيل فهو مُنظم لأساس الدولة والسلطات العامة الحاكمة وحقوق الأفراد وحرياتهم وقد يتمدد لينظم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وترتبط كل المنظومة القانونية لا جُلها بهذا القانون وترك ثغرة معينة فيه قد ينتهي إلى إحداث فجوة عميقة في أحد أنظمة الدولة، من هنا يلعب عنصر الوضوح والزمن والاعتقاد اليقيني دورٌ محوري في حياة الدستور ومن ثم في حياة الأمة والقول بغير ذلك يعني الجهل بحقيقة الدستور وكينونته.

وبالعودة إلى العناصر المكونة للركن المادي نجد أنها تتعارض والأسس التي ينهض بها الدستور إذ يشرع العرف بسلوك ولابد من تكرار هذا السلوك عدد غير محدد من المرات في حده الأدنى مرتين ومن اللازم أن يكون السلوك عاماً معتاداً يتكرر في الحالات المماثلة.

ويقيناً أن تكرار هذا السلوك تلزمه مدة قد تمتد لعقودٍ عدة وإذا كان تحقق هذه العناصر بالمتناول وإن بمشقة وعناء لكن ما قد لا يمكن إدراكه بمقياس مادي وإن بمشقة هو تحقق الاعتقاد الجازم الذي لا يخالطه الشك بتحقق العرف

(1) Hauriou, op, cit, P.261.

المُلزم أو السلوك المُعدل للدستور بصفة نهائية وهو ما يتعارض والجزم الذي يجب أن يكون عليه النص الدستوري.

وفي مُقابل الاتجاه المُنكر للقيمة القانونية للعرف الدستوري أقّر أنصار المدرسة الموضوعية بقيمته ومن بين القائلين بهذا الرأي " بريلو- كابيتان" فقد ذهب " بريلو" إلى أن القانون نوعان أحدهما يُعّبر عن الإرادة الصريحة للدولة وهو ما يصدر بصيغة مكتوبة " دستور مدون – تشريع"، والآخر يُعّبر عن الإرادة الضمنية لها ويُعبر عنه بصيغة العرف فالسلوك الصادر عن إحدى سلطات الدولة لا يُعّبر عن رغبة شخصية ولا يستمد قوته إلا من عموميته وتأييد باقي السلطات له على نحو لا يقبل الشك حتى يسود الاعتقاد الجازم أنه أصبح مُلزم ويترتب الجزاء على مخالفته.[1]

أما " كابيتان" فيذهب إلى أن القانون الوضعي هو القانون النافذ وتكون مصادر هذا القانون أما مدونة أو غير مدونة، وحلول القاعدة غير المدونة محل المدونة لا يقدح بشرعيتها، فكلاهما من مصادر القانون الوضعي وكلاهما يستمد قوته المُلزمة من ضمير الجماعة ومن ثم فلا خلاف بينهما من حيث الطبيعة وإن اختلفا من حيث أسلوب النشأة، فإذا كان القانون المدون يُعّبر عن الإرادة الصريحة للشعب فإن العرف يُعّبر عن الإرادة الضمنية له،[2] ويّردُ " كابيتان" على الرافضين للعرف بحجة أن الدستور المدون لا يُعّدل إلا بإجراءات محددة في صلبه ومن قِبل جهات يُحددها المشرع الدستوري ذاته، بلحاظ أن لكل قانون وإن عَلَت أو نزلت درجته آلية محددة للتعديل تتلاءم وطبيعته، فللتشريع المدون العادي آلية وللعرف أخرى وللدستور المكتوب ثالثة، وهو ما يؤكد وجود عدة مصادر إلى جانب الدستور المدون فهو ليس الوحيد وإطلاق الصفة الدستورية

(1) Prelot, ET Boulouis, op, cit, P. 210.

(2) Capitant, La Coutume Constitutionnel, R. D. P. No.4, 1979, P. 968.

على القاعدة يجب أن تكون بسبب المنزلة التي تحتلها في الهرم القانوني لا بسبب طريقة تكوينها وهو ما ينفي وجود تناقض بين فكرة العرف والدستور، بل أن للعرف قوة تأسيسية بلحاظ أنه ينشأ في ضمير الشعب الذي تُمثله السلطات الحاكمة " الديمقراطية النيابية" وما يؤكد أعلويته أنه يصبح نافذ وملزم دون حاجة لنشره ودون تعليقه على إرادة القابض على السلطة، فإرادة الشعب تعلو على أي قانون مدون بلحاظ أن السلطة التأسيسية تستمد شرعيتها وقوتها من الأمة مالكة الإرادة أما السلطة هي نائب أو وكيل ناقل للإرادة ومُعّبر عنها بصيغة دستور مدون أو تشريع عادي مكتوب. [1]

وبين أنصار المدرستين الشكلية والموضوعية ظهر رأيٌ وسط يُقّر بعض أنواع العرف ويُنكر الأخرى وينطلق هذا الاتجاه في بيان رأيه الفقهي من الدستور ذاته وطبيعة العرف، ومن بين القائلين بهذا الرأي" بيردو " الذي يرى وجوب الإقرار ابتداءً بأعلوية الدستور المدون على ما سواه من قوانين، إذ يأتي الدستور في قمة الهرم وتأتي مصادر القانون الأخرى في مرتبة أدنى، ولابد من التمييز بين الدستور الجامد والمرن إذ لا خلاف على أن العرف له أن يُعدل الدستور المرن إذا تعارضت أحكامه معه وجاء تالياً له في الثبات والاستقرار، لكن النقاش يُثار بشأن الدستور المدون الجامد إذا جاء العرف تالياً له، فقد ذهب بعض الفقه إلى ضرورة التمييز بين أنواع العرف إذ يُقر أنصار هذا الاتجاه بشرعية العرف المُفسر فقد تصدر بعض نصوص الدستور غامضة تحتمل التأويل، وفلسفية في صياغة عباراتها تحتاج للتوضيح، ويقيناً أن نشأة عرف يوضح ما كان ترمي إليه السلطة التأسيسية الأصلية أمرٌ مُباح ولا تعارض فيه بين أعلوية الدستور وجموده وبين العرف المفسر.

وكذا الأمر بالنسبة للعرف المكمل إذ قد تغفل السلطة التأسيسية الأصلية

(1) Capitant, op, cit, P. 968.

معالجة بعض الموضوعات أو قد تستجد بعد حين وربما يكون الدستور موجزاً فتبرز الحاجة للعرف المكمل ولا جدال بمعقولية ومشروعية هذا النوع من الأعراف الدستورية إذ قد لا يبادر المشرع الدستوري إلى تجاوز القصور أو معالجة المُستجد لا اختياراً، ولكن بسبب الظروف السائدة والأجواء السياسية، وعند المفاضلة بين اللجوء إلى خيار العرف أو استمرار القصور لا شك أن خيار العرف هو الأرجح فليس العبرة دائما بالأشكال لكن الموضوع هو الأهم لاسيما إذا تعلق الأمر بالقانون الأساسي للدولة ومصير الأمة على أن لا يُشكل تجاوز بعض الأشكال خرقاً مُخلاً بالأطر الحاكمة للنظام القانوني.

ولا يعتّد أنصار هذا الاتجاه بالعرف المُناقض أو المُعدل للدستور كونه يتعارض وإرادة السلطة التأسيسية الأصلية ويتجاوز الآليات التي يرسمها المشرع الدستوري للتعديل من خلال السلطة التأسيسية المُشتقة، فالعرف المُعدل أو المُناقض عند أصحاب هذا الاتجاه عرفٌ مُعطّل لإرادة السلطة التأسيسية الأصلية ومُسقط لإرادة السلطة التأسيسية المُشتقة كونه يفسح المجال واسعاً للسلطات الحاكمة للتحرر من القيود والآليات الدستورية بحجة الحاجة لمسايرة المستجدات أو تجاوز القصور وقد تكون هذه الذريعة مقبولة لو أن الدستور أتسمَ بالجمود الكلي المُطلق ولا سبيل لاستبداله بغيره، بسبب الظروف السياسية السائدة أو الأمنية الاستثنائية وقد يكون لها مسوغ لو أن الدستور أغفل النص على السلطة المختصة بالتعديل أو غابت فيه الآليات واجبة الإتباع لإجراء التغيير أو تجاوز القصور، ولكن مع تحديد السلطة المختصة بالتعديل والنص صراحة على الآليات لا مجال للحديث عن العرف المُناقض كونه سيكون وسيلة للخرق وذريعة للتجاوز على أعلى وأسمى وثيقة قانونية تحمل هوية الدولة وراية المشروعية فيها.

وبعد طرح الآراء الفقهية المُؤيدة والمُعارضة والمُقيدة للعرف المُخالف للنص الدستوري بالأسانيد والأدلة التي يسوقها كل فريق، فإن العرف الدستوري

حقيقية قائمة في جانبها الإيجابي في بلاد الدساتير المدونة إذ أثبت الواقع والتجربة أن العرف الدستوري بأنواعه لعِبَ دور مؤثر في الحياة الدستورية استحداثاً وتفسيراً وتعديلاً، في بلاد تملك من الإرث الدستوري الأثر الكبير ومن التجربة الديمقراطية الأصيلة ما يؤهلها الاستناد إلى العرف من أجل سد الشاغر المدون أو تطوير القائم ومسايرة المُستجد، فقد أثبتت التجربة الديمقراطية أن العرف الدستوري لم يُستخدم أداة للتطاول على النص المدون أو وسيلة للتحايل على القائم من أجل تحقيق مصالح خاصة أو شخصية، إذ لجأت التجارب الرصينة إلى استخدام العرف وسيلة للتكامل لاسيما وأنه يُعبر عن ضمير الجماعة الذي تمثله إحدى السلطات الشرعية، بلحاظ أن مقياس العرف وفاعليته ومشروعيته يُقاس وفق معيار التجارب الديمقراطية وفي بلاد الإرث الدستوري ولا تعتمد التجارب الديكتاتورية أنموذجاً، بلحاظ أن أساس التجربة السياسية الاستثنائية غير مشروعة قامت على مخالفة المبدأ الذي يُفترض اعتماده في الدولة الحديثة، فضلاً عن أن الدكتاتور قادر على ملاحقة المُستجد أو تجاوز الدستور بوسائل أخرى غير العرف الذي يُعبّر في الأصل عن إرادة الأمة وضمير الجماعة، إضافة إلى أن العرف لا ينهض أساساً إلا في المجتمعات الديمقراطية حيث أن البيئة الديكتاتورية لا يمكن أن توفر الشروط الواجب تحققها في العرف الدستوري، فالأمثلة التي يوردها الفقه أنموذجاً للعرف الدستوري بأنواعه ولدت من رحم أنظمة ديمقراطية وجاءت مُكملة متكاملة مع النص المدون ولم تولد في ظل نظم شمولية لا تعتد إلا بإرادة الحاكم ولا تُقيم وزناً للدستور أو تدرج القواعد القانونية، من هنا نرى أن العرف حقيقة قائمة يسعى لتحقيق المشروعية لا التجاوز عليها، نجح في إسناد تجربة الدساتير المدونة بعد أن سّد الشاغر الذي خلّفه إيجاز أول الدساتير المدونة، وراهن الكثيرون على عجزه عن الاستمرار ومثلما نجحَ العرف في إسناد أول الدساتير المدونة في الولايات المتحدة نجحَ أيضاً في فرنسا وكان وسيلةً للتكامل مع السلطة التأسيسية الأصلية التي شرعّت

دستور السنة الثالثة لسنة 1875.

من هنا نجد أن هناك تلازم حتمي بين الإرث الدستوري والتجربة الديمقراطية من جانب والعرف الدستوري من جانب آخر، وما دام هذا التلازم قائماً فلا مجال للحديث عن عدم مشروعية العرف أو ولادته للتجاوز أو التطاول على الدستور المدون أو اتخاذه وسيلة للقفز على إرادة السلطتين التأسيسية الأصلية والمُشتقة.

3- أعلوية العرف الدستوري: لكل مصدرٍ من مصادر القاعدة القانونية مرتبة ومنزلة ويقيناً أن هذه المرتبة تختلف بين بلاد الدساتير المدونة وغير المدونة، ويُجمع الفقه على هذا التسلسل في كل البلدان وحسب نظامها القانوني " بلاد الدساتير المدونة – غير المدونة".

وإذا كان أصحاب المذهب الموضوعي أو الاجتماعي اتفقوا على أن للعرف تعديل النص الدستوري المدون بلحاظ انه يُعبر عندهم عن ضمير الجماعة، إلا أنهم اختلفوا في منزلته من الدستور علواً أو نزولاً، فعلى رأي البعض للعرف الدستوري منزلة تسمو على الدستور المدون،[1] وبنى أنصار هذا الاتجاه رأيهم على أساس منبع كلا المصدرين، فالعرف منشأه ضمير الجماعة المُعبر عنه من خلال سير إحدى السلطات العامة على سلوك مُعين يُخالف الدستور حتى يترسخ الاعتقاد بإلزاميته وتعديله النص المدون.

أما الدستور فمصدره السلطة التأسيسية الأصلية التي هي الأخرى مُنشئَة وكل ما يميز هذه السلطة أنها مُؤسِسة فقط لتشريع أحكام الدستور وتنتهي مهمتها بصناعته ودخول أحكامه حيّز النفاذ، ويرون أن إرادة الأمة المُعبّر عنها بالعرف أسمى من إرادة أية سلطة مُنشئة وإن سمت.

والمُلاحظ أن أصحاب هذا المذهب يخلطون بين العرف الدستوري

(1) Vedel, op, Cit, P. 121.

والقـانون الطبيعـي الـذي تسـمو قواعـده علـى قواعـد القـانون الوضـعي أيـاً كـان مصـدرها أو منبعهـا وهـذا الخلـط ينتهـي بالضـرورة إلـى أن العـرف يسـمو علـى القواعد التشريعية وبالتالي يُعدلها ولا تُعدله بلحاظ الانتماء " القانون الطبيعي"، فضـلاً عـن أن هـذا الانتمـاء سيُضـفي علـى القواعـد الدسـتورية العرفيـة الجمـود المُطلـق وهـي نتيجـة تتنـافى والمبـادئ التـي يقـوم عليهـا الدسـتور الوضـعي وهـي قابليته للتعـديل دائمـاً، فـالجمود المُطلـق يتنـافى وطبيعـة الأشـياء وقابليـة الدسـتور للتعديل دائماً، مُسايرة للمتغيرات بل أن التسليم بهذه النتيجة يعني الإقرار بـالثورة والانقلاب لإحداث التغيير أو التطوير الدستوري.

ويرى بعض أنصار المدرسة الموضوعية أن القول بأعلوية العرف الدستوري علـى قواعـد الدسـتور المـدون قـول فيـه مُبالغـة وبخـس لقواعـد الدسـتور مـن هنـا يذهبون إلى أن للعرف ذات المرتبة التي تتمتع بها قواعد الدستور وهـو مـا يبـرر جواز تعديل كلٍ منها للآخر.[1]

ويبنـي أنصـار هـذا الاتجـاه رأيهـم علـى أسـاس وحـدة المصـدر " العـرف- الدستور المدون" فـالعرف مصـدره الشـعب أمـا السـلطة الحـاكمة وهـي تعتـاد علـى إتباع سلوك معين إنما تُعبر عن إرادة الأمة مالكة السلطة وفي ذات الوقت لا تُعبر السلطة التأسيسية الأصلية وهـي تُشرع الدستور عـن إرادتهـا الشخصية ولكـن عـن إرادة الأمـة التـي أوكلتهـا بتشـريع الدسـتور نيابـة عنهـا، ووحـدة المصـدر والمنبـع ينتهي بالضرورة إلى وحدة المنزلـة وهـذه المنزلـة المتوازيـة المتسـاوية تُبـيح إجـراء التعديل المُتقابل.

وظاهرياً يبدو هذا الرأي منطقياً لكن العبرة بخواتيم العمـل لا بمقدماته إذ قد ينتهـي هـذا الـرأي إلـى إسـقاط الدسـتور برمتـه بحجـة المنزلـة المتسـاوية ووحـدة المصدر، بل أن هذا الرأي يفسح المجال واسعاً أمام السلطات الحاكمة للتجـاوز

(1) Barthelemy Duez, Traite De Droit Constitutionnel, Paris, P. 777.

على الدستور تحت غطاء الشرعية والتعبير عن إرادة الأمة وقد يحمل التجاوز في مضامينه معنى الانقلاب على الدستور ونظام الحكم وهي نتيجة تتنافى والحاجة للعرف والغاية التي من أجلها شُرعن أنصار المدرسة الموضوعية جواز مخالفة الدستور.

ويذهب بعض الفقه إلى أن للعرف الدستوري منزلة وسط بين الدستور والقانون العادي، فهو أدنى مرتبة من الدستور وأسمى مرتبة من القانون العادي وهذه النتيجة تنتهي بالضرورة إلى أن ليس للعرف تعديل نصوص الدستور إلغاءً ولكن له التعديل إضافةً واستكمالا، وبالمقابل ليس للتشريع العادي مخالفة النص الدستوري أو العرف وإلا كان معيباً بعيب عدم الدستورية إذ ليس للأدنى مخالفة الأعلى.

والمُلاحظ أن أصحاب هذا الاتجاه يميزون بين العرف المُعدل بالإضافة والمُعدل بالحذف دون أساس قانوني، فالأصل أن ليس للأدنى مُخالفة الأعلى وحيث أن العرف أدنى مرتبة عندهم من الدستور إذاً ليس له التعديل أو المساس إضافةً أو حذفاً والقول بغير ذلك يُخالف مبدأ الأعلى والأدنى والتدرج القانون الذي لا غنى عنه في دولة القانون، فضلاً عن أنه يُمثل انتهاكاً لمبدأ سمو الدستور وجموده فالإقرار للعرف بجواز إضافة بعض الأحكام للدستور الجامد يعني إزالة الحاجز بينه وبين الدستور المرن وهذا يُخالف الأساس والموضوع الذي أثير بشأنه النقاش.

وأخيراً يرى بعض الفقه أن القاعدة القانونية المدونة تسمو على القاعدة العرفية بقطع النظر عن السلطة التي شرعتها " السلطة التأسيسية الأصلية – البرلمان" ومكان ورودها " الدستور – القانون – اللائحة "، فالقاعدة المدونة تسمو على العرف وإن كانت لائحة وعلى حسب هذا الاتجاه ليس للعرف تعديل أي قانون مدون بالحذف والنسخ ولكن له الإضافة والاستكمال وسد النقص والقصور.

ويقيناً أن هذا الرأي يذهب بعيداً في مجال إقصاء العرف الدستوري ويخرج عن المبدأ الذي أقرته المدرسة الموضوعية وربما هو الأقرب لأنصار المدرسة الشكلية الذين لا يقرون القاعدة القانونية إلا إذا كانت صادرة عن إحدى سلطات الدولة.

4- أصناف العرف الدستوري: عند استعراض نشأة العرف وأركانه وقيمته ومنزلته قد يتبادر إلى الذهن أن ليس للعرف إلا صنف واحد هو العرف المنُشئ أو المُكمل، بلحاظ أن العرف مصدرٌ للتأسيس والاستحداث في بلدان الدساتير غير المُدونة وهو وسيلة لسد النقص وتغطية الشغور في بلدان الدساتير المدونة وبالتأكيد أن معنى الاستحداث وسد النقص ينصرف إلى الإنشاء ظاهراً.

لكن العرف يمارس دوراً محورياً هاماً في بلدان الدساتير المدونة وغير المدونة، فإضافةً للتأسيس يضطلع العرف بمهمة التفسير التي لا تقلُّ أهمية عن التأسيس وكذا التعديل بفرعيه " الإضافة – الحذف"، وعلى الرغم من الإقرار بمحورية دور العرف في الحياة الدستورية إلا أن القيمة القانونية بل الإقرار بمشروعية بعض أصنافه لا تزال تُثير النقاش ويستند كل رأي مؤيد أو معارض لأدلة وأسانيد يسوقها.

4- أ- العرف المُفسر: ليس للمصطلح القانوني أو السياسي معنى واحد كما قد تحتمل صياغة العبارة أكثر من تفسير وربما يُعد النص قاطعاً في فحواه عند صياغته وفي ظل الظروف السائدة آنذاك، لكن الإشكال قد يُثار بشأنه لاحقاً بفعل تغير القابضين على السلطة أو حدوث متغيرات ومُستجدات سياسية أو بفعل تقادم الزمان فالنص وليد البيئة وانعكاس الزمان وحدث المكان.

وإذا كان التفسير أمرٌ لازم للنص القانوني عموماً بفعل الصياغات التي قد تحتمل أكثر من تفسير أو نتيجة الخلاف الفقهي أو القضائي بشأن تفسير المصطلح أو العبارة، وهي مهمة يضطلع بها كل منهما من أجل الفصل في النزاع أو شرح مضامينه، فإن الحاجة للتفسير تبدو أكثر ضرورة بالنسبة للنص الدستوري

بلحاظ أن أبرز ما يجب أن يتصف به الدستور الاكتفاء بالإشارة للمبادئ والأسس وعدم الخوض بالتفاصيل والتفرعات، فالمشرع الدستوري يقف في منطقة الثبات ويترك المتغير للمشرع العادي، وينصرف معنى الثبات هنا إلى الثبات النسبي لا المطلق، الثبات في ظل الظرف السياسي والاجتماعي والأفكار التي يؤمن بها القابض على السلطة في ضوء الفلسفة السياسية للدولة لا تلك التي يؤمن بها شخصياً والتي قد تُخالف فلسفة الدولة.

ويقيناً أن هناك تلازم حتمي وتناسب طردي بين إيجاز النص والحاجة للتفسير، فكلما كان النص موجزاً كان بحاجة للتفسير وكلما كان أكثر إيجازاً كان بحاجة أكبر لإيضاح الغامض.

والملاحظ أن التفسير الدستوري مكنة وقدرة وقابلية، وهو غالباً ما يكون غائباُ في بلدان الأنظمة الشمولية أو حديثة العهد بالديمقراطية، إذ يجري تطبيق النص وفق تطلعات الحاكم ورغباته في الأنظمة الشمولية في الوقت الذي يتردد فيه الفقيه والقاضي على الإقدام على هذه الخطوة في الديمقراطيات الوليدة، خشية الشطط أو الاتهام أو توجيه سهام النقد إليه وربما اتهامه بالانحياز وهو يضطلع بهذه المهمة.

وفي دول الإرث الدستوري العريقة في تجربتها الديمقراطية التي لا تؤمن إلا باستمرار الدولة وزوال الحكّام الذين هم في أحسن الأحوال مكلفون بخدمة عامة، لا يتردد القاضي ولا الفقيه عن الإدلاء بدلوه لإيضاح الغموض ورفع الإبهام وإزالة التعارض، فعنده ليس العبرة بالنص المُعطل لكن العبرة بذلك القادر على حسم النزاع وفق مبادئ العدالة والمنطق.

ويتحدد معنى العرف المُفسر بذلك الذي يسعى إلى إزالة الغموض والإبهام عن النص الدستوري المدون الغامض أو الموجز واستنطاق الإرادة الحقيقية للمشرع الدستوري دون أن يتعدى نطاقه إلى إنشاء قاعدة جديدة أو حُكم لم تنصرف إرادة المشرع إليه، فالعرف المُفسر تبقى دائرته النص ومحوره إرادة

المشرع الحقيقية وإلا تحول إلى صنفٍ آخر من الأعراف، لكن ذلك لا يمنع من إعطاء معنى جديد للنص قد يكون غائباً عن ذهن السلطة التأسيسية الأصلية وهي تُصيغ النص، فالنص يفُسَر في ضوء المستجدات والمتغيرات متأثراً بالظروف السائدة ولاسيما السياسية، فالصبغة السياسية للدستور لا يمكن إغفالها بحال من الأحوال فضلاً عن أن الدستور يتعامل في الأغلب الأعم مع السلطات الحاكمة وهي تُمارس الصلاحيات المُناطة بها من هنا لا يمكن بحال من الأحوال إغفال المُتغير السياسي والسلطة.

ويُجمع الفقه على أن العرف المُفسر يأخذ حكم النص الأصلي قوة ومنزلة طالما التزم حدوده ولم يتجاوزها إلى إنشاء حكم جديد بقطع النظر عن كون الدستور جامد أو مرن.

ولا يُشترط في العرف المُفسر أن يكون لاحقاً لصدور النص الدستوري لكنه يُمكن أن يكون سابقاً له بشرط ألا يتعارض والمبادئ التي ينهض عليها الدستور الجديد وأن لا ينص الدستور على ما يتناقض وهذا العرف.

وجديرٌ ذكره أن العرف المُفسر لا يُعد قاعدة قانونية بالمعنى الفني الدقيق، إذ يُشترط في القاعدة القانونية إحداث آثر قانوني أو إنشاء مراكز قانونية جديدة حيث تغيب في العرف المُفسر الآثار القانونية والأحكام المُستحدثة، من هنا يُجمع الفقه على نفي صفة المصدر القانوني عن العرف المُفسر وتحديد نطاقه باستنطاق النص واستجلاء معناه ورفع الغموض واللبس عنه، وهو ما يستلزم أن يكون النص غامضاً غير قاطع في معناه ودلالاته.

ومن أبرز الأعراف الدستورية التي سادت في فرنسا في ظل دستور الجمهورية الثالثة لسنة 1875 العرف المُفسر لنص المادة (3) من الدستور " رئيس الجمهورية يكفل تنفيذ القانون" إذ جرى العرف على تفسيرها على أن لرئيس الجمهورية إصدار اللوائح لصلة الرئيس المباشرة بمهمة تنفيذ القوانين، وكذا العرف المُفسر لنص المادة (49) من دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958

والذي ذهبَ إلى عدم الحاجة لمصادقة البرلمان على برنامج الحكومة من أجل نيل الثقة، إذ يمكن للحكومة بموجب المادة (38) من الدستور أن تطلب من البرلمان لتنفيذ برنامجها أن يفوضها لمدة محددة إصدار قرارات يدخل موضوعها في نطاق القانون.

4- ب- العرف المُكمل: الدستور مظلّة التشريع، غطاء الشرعية، راسم نظام الدول بتفرعاته، إليه يحتكم الجميع حكاماً ومحكومين، ليس للمرجع أن يحتج بالقصور لعدم الحكم وإلا كان متهماً بعدم الصلاحية وربما اقتضى الأمر استبداله بغيره، وينطبق هذا الوصف على الدستور مدون كان أو غير مدون، موجز أو مطول، فالوصف العام لا يبرر القصور.

ويُعد العرف المُكمل الصنف الثاني من أصناف العرف ويأتي هذا النوع من الأعراف لاستكمال نص دستوري عالج مسألة معينة معالجة مُبتسرة كشف عنها الواقع أو استجدت الحاجة لاستكمالها لاحقاً، وقد يأتي هذا العرف بناء على إحالة المشرع الدستوري فيكون جزء لا يتجزأ من الدستور أو قد تستجد الحاجة إليه من غير إحالة فيكون عرف قائم بذاته.

ويسوق الفقه مثالاً تقليدياً للعرف المُكمل، العرف الذي نشأ في ظل دستور الجمهورية الثالثة الفرنسي لسنة 1875 حيث نص الدستور على أن يكون انتخاب أعضاء مجلس النواب انتخاب عام غير مقيّد بنصاب مالي أو تحصيل علمي، من غير أن يُحدد آلية الانتخاب بصورة مباشرة أو غير مباشرة وحيث أن التشريعات الانتخابية في فرنسا اضطردت منذ سنة 1848على إجراء انتخاب المجالس النيابية مباشرة وعلى درجة واحدة، فقد نشأ عرف مُكمل في ظل دستور سنة 1875 يقضي بأن يكون انتخاب مجلس النواب على درجة واحدة.

ومن الأعراف المُكملة أيضاً ذلك الذي نشأ في الهند القاضي بإلزام الوزارة بإحاطة رئيس الجمهورية علماً بالقرارات التي تتخذها، إذ اعتاد رؤساء الوزارات منذ عهد " نهرو" ومن باب المجاملة على إحاطة رئيس الجمهورية علم بغالبية

القرارات التي تتخذها الوزارة لاسيما الهامة منها.

وفي لبنان نظمت المادة (79) من الدستور إجراءات التصويت في مجلس النواب على اقتراح وتعديل الدستور إلا أنه لم يحدد كون التصويت علنياً أو سرياً، وتفادياً لهذا القصور نشأ عرفٌ مُكمل يقضي بأن التصويت يكون علنياً وبالمناداة على الأسماء.

وإذا كان الفقه يتفق على أهمية العرف المُكمل ودوره في معالجة القصور الناشئ عند إغفال معالجة بعض المسائل أو بروز مسائل لاحقة لصدور الدستور ودخول أحكامه حيز النفاذ، إلا أنه لم يتفق على قيمته القانونية إذ ذهب رأي إلى أن له قيمة مساوية لنصوص الدستور ذاته بلحاظ أنه جاء مُكملاً له ساداً القصور الذي شابه معالجاً مسألة يختص بها الدستور دون غيره، ويرى القائلون بهذا الرأي أن العرف المُكمل يأخذ حكم العرف المُفسر فهو عندهم تفسيراً لإرادة السلطة التأسيسية الأصلية بما يُفيد ضمناً إباحته تنظيم الموضوعات التي أغفلها.

والمُلاحظ أن هذا الرأي يقوم أساساً على القياس الذي يفتقر للمنطق السليم إذ لا يجوز افتراض تخويل السلطة التأسيسية الأصلية السلطات الحاكمة، إنشاء قواعد جديدة وأحكام لم يتم تناولها بالتنظيم وإلا كان ذلك دافعاً لسلطات الدولة لاختلاق الأحكام وبما يُلائمها وإن كان فيها خرقُ للنص المدون بذريعة تخويله هذه الصلاحية ضمناً.

ويذهب بعض الفقه إلى أن للعرف المُكمل قيمة قانونية مساوية للقانون العادي بلحاظ أن العرف المُكمل ينشأ عن اعتياد إحدى السلطات العامة على سلوكٍ معين قد يُقنن في لائحة إذا كان صادر عن السلطة التنفيذية، وقد يُشرع بقانون إذا كان صادر عن البرلمان وكل تشريع وإن علّت درجته لا يرقى إلى منزلة الدستور طالما لم يرد فيه، ويصبح له هذه المنزلة إذا تبنته السلطة التأسيسية المشتقة لاحقاً وقننته بموجب تعديل يصّدر بالآليات التي ينص عليها الدستور.

ويُميز بعض الفقه بين نوعين من الأعراف المُكملة، الأول الذي يقتصر على

تحديد الكيفية أو الآليات أو الوسائل التي يتم من خلالها تطبيق حكم من الأحكام الواردة في الوثيقة الدستورية، من ذلك العرف الذي نشأ في فرنسا الذي يحضر عقد قرض عمومي إلا إذا صدر قانون يأذن بذلك، ويعود هذا العرف في أساسه إلى النص الوارد في الدستور الفرنسي لسنة 1875 ولم يرد مثل هذا النص في أي دستور فرنسي لاحق من هنا نشأ عرف مُكمل يقضي بذات القيد، ومن ذلك أيضاً العرف الذي نشأ في ظل الدستور المصري لسنة 1923 حيث لم يخول هذا الدستور السلطة التنفيذية صلاحية إصدار لوائح البوليس إلا أن عرفاً نشأ لاحقاً خول السلطة التنفيذية هذه الصلاحية.

أما النوع الثاني من الأعراف يتعدى دوره بيان الكيفية التي يتم فيها تطبيق النص الدستوري إلى إنشاء قاعدة دستورية جديدة لم يرد النص عليها في الوثيقة الدستورية وعلى حسب رأيهم يُعد هذا النوع من الأعراف مُعدلاً للدستور لا مُكملاً له ولا يمكن الاعتراف له بقيمة قانونية وليس له صفة الإلزام لافتقاده السند القانوني.

4- ت- العرف المُعدل: التطور سمة الحياة والدولة الأكثر واقعية تلك التي تعيش الظرف المُستجد وتسعى للحاق بركب التطور، ويقيناً أن تبادل الأدوار وتغير قائمة تسلسل الدول أمرٌ معتاد ولو بعد عقود أو قرون من الزمن، وبالتأكيد أن ذلك يعتمد حتماً على مدى جد الدولة واجتهادها في ملاحقة التطور في مختلف الميادين.

وقابلية القانون للتطور تعديلاً وإلغاءً من السمات المتفق عليها، حتى غدت مُسلّمة لا نقاش فيها، والقول بغير ذلك يُعد عبثاً، ولا يُعتد بأي نص يقول بجمود التشريع المطلق وإن علا أو نزل، فالنص على الجمود الكلي الموضوعي المُطلق في الدستور يُعد لغواً وإلا كان ذلك دعوة للخروج على أحكامه بوسائل غير سلمية.

والملاحظ أن النص على إجراءات التعديل والسلطة المختصة به يُشغل عادة

السلطة التأسيسية الأصلية وهي تُصيغ نصوص الدستور، إذ تُعد هذه الصلاحية من أخطر الصلاحيات الدستورية على الإطلاق فهي ما يحفظ للدستور مهابته أو تجعله أداةً بيد القابض على السلطة وهو ما يحدث عادة في الأنظمة الشمولية، إذ يتخذ الدكتاتور من سلاح التعديل وسيلة لتبرير تجاوزاته وشرعنتها.

ويُراعى في تعديل الدستور الجامد أعلويته على سائر القوانين الأخرى ما يعني أن للدستور مُخالفة أي قانون وطني وليس العكس صحيحاً فمخالفة أي قانون للدستور يُعد باطلاً وعمل غير مشروع، كما لابد من الالتزام بإجراءات التعديل المنصوص عليها في صلب الدستور وإلا عُدّ العملُ لغواً فالإجراءات الشكلية في التعديل ضرورة لا يمكن تجاوزها بحال من الأحوال، إذ هي ما تميز الدستور الجامد عن المرن، والدستور الأكثر تعقيداً في إجراءات تعديله هو الأكثر مهابةً وجموداً.

من هنا يُناقش الفقه الدستوري فكرة الإقرار بمشروعية العرف المُعدل أو عدم مشروعيته، فالعرف المُعدل ينصرف معناه إلى تعديل نصوص الوثيقة الدستورية إضافةً أو حذفاً أو استبدالاً للاختصاصات والصلاحيات، وبالإجمال لا يخرج العرف المُعدل عن نوعين أما عرفٌ مُعدل بالإضافة أو عرفٌ مُعدل بالحذف.

فالعرف المُعدل بالإضافة هو العرف الذي يُعدل نصوص الوثيقة الدستورية بإضافة أحكام جديدة لها لم يرد النص عليها صراحةً ولا تحتمل التأويل والتفسير، على النحو الذي جاء به الدستور فهو سلوك إيجابي يقوم على الإضافة والزيادة لا الحذف والنقيصة.

ويُقر بعض الفقه مشروعية هذا العرف مشيداً رأيه على أساس أن السلطة التأسيسية المشتقة قد لا تُبادر إلى إكمال النقص وإن أقّرت به أو قد لا تُقره أصلاً فتمتنع عن التدخل إيجابياً، وقد لا يكون من اليسير إدخال تعديل على الدستور نتيجة تعقيد إجراءات تعديله أو أن الظروف السياسية العامة للدولة لا تجعل

المجال مُتاحاً، من ذلك مثلاً أن الدستور العراقي لسنة 2005 يشترط لتعديله أول مرة بموجب المادة (142) عدم اعتراض ثُلثي الناخبين في ثلاث مُحافظات على التعديل (أولاً- يُشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي، مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب، خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر، يتضمن توصيات بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور، وتُحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها – ثانياً – تُعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعة واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها، وتُعد مقرة بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس – ثالثاً – تُطرح المواد المعدلة من قبل مجلس النواب وفقاً لما ورد في البند " ثانياً " من هذه المادة على الشعب للاستفتاء عليها، خلال مدة لا تزيد على شهرين من تاريخ إقرار التعديل في مجلس النواب – رابعاً – يكون الاستفتاء على المواد المعدلة ناجحاً، بموافقة أغلبية المصوتين، وإذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر – خامساً – يستثنى ما ورد في هذه المادة من أحكام المادة " 126 " المتعلقة بتعديل الدستور، إلى حين الانتهاء من البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة).

ويقيناً أن رفض ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر أمر شبه محال، بفعل الاستقطاب الذي انتهى إليه تباين المصالح القومية والطائفية والفئوية وأضحت هي الأولى قبل المواطنة، وهو ما يُفسر إخفاق لجنة تعديل الدستور من إنجاز مهمتها في تقديم مشروع التعديل الذي نص عليه الدستور صراحة، إذ انتهت الدورة النيابية الرابعة ولم تُنجز اللجنة أعمالها خلافاً لنص المادة (142أولاً) من الدستور " أولاً- يُشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للكيانات الرئيسية في المجتمع العراقي مُهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يُمكن إجراؤها على الدستور وتُحل اللجنة بعد البت في

مقترحاتها............).

وعلى رأي المُقرين بشرعية العرف المُعدل بالإضافة أن تعديل الوثيقة الدستورية بالعرف خيرٌ من القبول بالنقص والقصور أو الخروج على الوثيقة بالأساليب غير السلمية، فالعرف مصدر للوثيقة الدستورية واعتماد المصدر الرسمي للتعديل وإن كان أدنى درجة خيرٌ من الخلل أو الفراغ، فتجاوز الأدنى للأعلى مفسدةٌ أقلُ ضرراً من وثيقة دستورية قاصرة أو ربما عاجزة، فضلاً عن أن العرف المُعدل واقعٌ لابد من الإقرار بمشروعيته وإن كان فيه تجاوز للأشكال والشكليات القانونية، فقد تواتر العمل على قبول العرف المُعدل بالإضافة ومن بين هذه الأعراف ذلك الذي نشأ في ظل دستور الجمهورية الثالثة الفرنسي لسنة 1875 الذي خول البرلمان صلاحية تفويض السلطة التنفيذية إصدار التشريعات بمراسيم، والعرف الذي خول الرئيس في الولايات المتحدة صلاحية الاعتراف بالدول والحكومات الأجنبية،[1] والعرف الذي خول الرئيس في ألمانيا صلاحية الاعتراض على تصديق القوانين إذا أنصّبَ الاعتراض على الشكل لا الموضوع أو كانت دستورية التشريع محل شك.[2]

ويذهب رأي في الفقه إلى أن الواقع وتواتر العمل لا يضفي المشروعية على المخالفة، ويرى أن العرف المُعدل هو خطأ جسيم لا يمكن تجاوزه وإن اعتادت السلطات العامة السير عليه، بل رأى فيه أنه جريمة بل قمة الإجرام إذا أنصب على حقوق الأفراد وحرياتهم، فالخطأ الشائع لا يولد حقاً والتكرار هذا لا يعني الاعتياد وإنما يؤكد الانتهاك المستمر والإصرار على الاعتداء على الدستور وهو أمر لا جدال في فساده وبطلانه،[3] فضلاً عن أن جميع قواعد الدستور هي قواعد

---

(1) انظر مؤلفانا، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط4، 2014، ص 142.

(2) نفس المرجع، ص 192.

(3) انظر في هذا الرأي د. سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء ←

آمرة والقول بشرعية العرف المُعدل ومشروعية التجاوز عليها ينفي عنها الصفة الآمرة ويجعل الأعلوية للسلطات العامة التي أسسها الدستور وتصبح الوثيقة الدستورية في منزلة أدنى وهو ما يُخالف المنطق والواقع.(1)

والصورة الثانية للعرف المُعدل، العرف المُعدل بالحذف وأطلق الفقه على هذا النوع من العرف عدة أوصاف فوصَفه البعض بالعرف المُسقط، وأطلق عليه الآخر العرف المُناقض، ورأى فيه جانب من الفقه أنه عرفٌ سلبي، وأياً كانت الأوصاف التي وسمَ بها هذا العرف يبقى يحمل معنى واحد هو العرف الذي يسقط حقاً من الحقوق أو يُلغي صلاحية من الصلاحيات بفعل عدم استخدامها من قِبلِ السلطة المعنية مدة طويلة من الزمن، ومن الأعراف الدستورية المُسقطة ذلك الذي نشأ في الولايات المتحدة الذي يقضي بعدم استشارة الرئيس لمجلس الشيوخ عند تعيينه الوزراء بالرغم من أن الدستور يُلزمه بالرجوع إلى المجلس قبل تعيين أي وزير باعتبار أن الرئيس هو المسئول أمام الشعب عن اختيار وزرائه، وكذا العرف الذي نشأ في فرنسا في ظل دستور الجمهورية الثالثة الفرنسي لسنة 1875 الذي قصَر مسؤولية الوزارة أمام البرلمان حسب، دون رئيس الجمهورية في الوقت الذي نص فيه الدستور على مسؤولية الوزارة أمام البرلمان والرئيس، ويرجع هذا العرف إلى السابقة التي حدثت في عهد الرئيس " مكماهون" حينما استخدم الرئيس صلاحيته الدستورية بإقالة الوزارة حيث نشبت أزمة دستورية بينه وبين الوزارة انتهت باستقالته، وعند انتخاب الرئيس " جريفي" رئيساً للجمهورية بادر إلى توجيه رسالة إلى البرلمان أشار فيها إلى أن الوزارة لن تُسأل في عهده إلا أمام البرلمان، وانتهج الرؤساء اللاحقون ذات النهج في

←

قضاء المحكمة الدستورية العليا، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط2، 2005، ص 49.

(1) نفس المرجع، ص 49-50.

الإقرار بعدم مساءلة الوزارة إلا أمام البرلمان وأدى اضطراد العمل بهذا السلوك إلى تحوله إلى عرفٌ مُعدل بالحذف.

وفي ألمانيا نشأ عرفٌ مُعدل بالحذف اسقط عن الرئيس التزامه بالرجوع إلى المستشار الاتحادي ومجلس الوزراء في القرارات التي يتخذها بالرغم من أن المادة (1/74) من الدستور تُلزمه بذلك.[1]

وينهض العرف المُعدل بالحذف عند القائلين به على أساس عدم استخدام نصٍ من النصوص أو صلاحية من الصلاحيات من قبل السلطة المختصة مدة من الزمن، لكن القائلين بهذا الرأي لم يُحددوا المدة صراحة وهو ما يفسح المجال واسعاً لتحرر السلطة من بعض القيود المفروضة عليها بحجة عدم الاستخدام، فضلاً عن أنهم لم يميزوا بين عدم الاستخدام في الظروف الطبيعية والاستثنائية إذ قد يكون تعطيل النص اضطراراً لا عن رغبة أو تخيير، وينتهي التسليم بهذا الرأي إلى إسقاط العديد من نصوص الدستور إذ قد لا تدعوا الحاجة لاستخدام بعض النصوص فترة طويلة وما يُزيد الأمر خطورةً وتعقيداً أن السلطة المختصة أو المعنية بالنص تُنّصب نفسها حكماً وهي الخصم في ذات الوقت.

ويُميز بعض الفقه بين العرف المُعدل بالإضافة والعرف المُعدل بالحذف فيُقّر بمشروعية النوع الأول قياساً على العرف المُكمل، حيث يُدعّم هذا العرف جهد السلطة التأسيسية الأصلية في تجاوز القصور أو مُلاحقة المُستَجد من خلال إضافة صلاحيات لإحدى السلطات أو استحداث أحكام جديدة غير واردة في الوثيقة الدستورية، ويُنكر العرف المُعدل بالحذف ويؤكد عدم مشروعيته فعدم استخدام صلاحية من الصلاحيات أو حق من الحقوق لا يُسقطها من الوثيقة بقطع النظر عن المدة التي مضت على ذلك.

والواقع أن هذا التمييز لا يستند إلى منطقٍ سليم أو أساسٍ صحيح، فالعرف

(1) انظر مؤلفنا، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي، مرجع سبق، ص 142.

المُعدل بالإضافة لا يُضيف أحكاماً جديدة أو صلاحيات مُستحدثة دائماً، لكنه قد يُقيد القائم منها بفعل استحداثه شروط جديدة لممارستها، فضلاً عن أن ذريعة مُخالفة الشكليات التي أوردها منكرو العرف المُعدل بالإضافة متوافرةٌ أيضاً في العرف المُعدل بالحذف، فمثلما يُخالف العرف المُعدل بالإضافة مبدأ التدرج القانوني ويخرج عن الآليات المُتبعة في تعديل الدستور يُخالف العرف المُسقط كذلك هذه الآليات، ويشترك كلا العرفين في أنهما أمرٌ واقع ومُشاهد في الإرث الدستوري لبعض الدول من هنا نرى أن هذا التمييز يخلو من الدقة والموضوعية فإما القول بمشروعية كلا النوعين أو إنكارهما معاً.

الوقفة الثانية

في إشكالية تعديل الوثيقة المؤسِسة

لابد من التمييز عند البحث في إشكالية تعديل الوثيقة المؤسِسة بين النموذج الديمقراطي من الدول والشمولي، فالبحث الجاد في هذه الجزئية المحورية إنما يقتصر على الدول التي تقيم للدستور وزن وترى فيه الوثيقة السامية التي تعلو على سواها ولا يُعلى عليها، فهي عندها مصدر شرعية كل ما في الدولة، وفي فلكها يدور الجميع على نحو يضحى معه القرار غير مشروع متى صدر بالمخالفة لها، من هنا تحاط عندها الوثيقة بهالة من القدسية والاحترام وتُسخر كل الوسائل الدستورية والقانونية بقصد حمايتها من المساس، وهي في ذلك لا تخرج عن المألوف في الحماية بلحاظ كونها الضامن للجميع من المساس دون وجه حق، راعٍ ورعية وهو ما يفسر حرص الرئيس قبل المرؤوس على احترامها وتعلق المرؤوس بأستارها، ففيها الملجأ والمُعتصم والناصر الذي يسعى الجميع لتقديم فروض الطاعة إليه لوقف العدوان المتوقع من الأعلى باتجاه الأدنى وربما العكس أحياناً.

إما في دول النظم الشمولية فالدستور وسيلة لا غاية وأداة لحماية العرش والجالس عليه، فهو السلاح الموجه لصدر الرعية والسيف الذي يُقطع به دابر كل من يرفع الصوت بوجه الاستبداد، وبذلك يصبح هو خط الدفاع الاول عن الحاكم والقابض على السلطة وعلى حدٍ سواء، من هنا لا جدوى من الحديث عن آليات تعديل الدستور والضمانات التي تحاط بها بلحاظ أن كل الضمانات والشكليات لن تقف عائق أمام زحف الحاكم أو القابض على السلطة لو تحركت ماكنته باتجاه التعديل، يقيناً المُقيد المُكسب للمزيد من الصلاحيات وتركيز

السلطة، ففي ظل هذه النظم ليس من المتوقع أن يتجه الحاكم صوب تحصين حقوق الأفراد وحرياتهم أو تدعيم الضمانات الفردية أو إضافة مكاسب جديدة، وإن أضطر تحت ضغط التهديد بالثورة والانقلاب، فإن الإصلاح سوف لن يتعدى الشكل دون المضمون في كل الأحوال.

والملاحظ أن جُل الموضوعات الدستورية إن لم تكن كلها تثير الإشكال بدءاً من المصطلح مروراً بالسلطة المؤسِسة الصانعة والمؤسَسة التي تتولى التعديل، ثم المحظور الزمني والموضوعي والاستثنائي.

ويقيناً أن الجهة التي تتولى الحماية البعدية (القضاء – المؤسسة السياسية) أما أن تكون الحامي المدافع الذائد أو أن تكون المبرر المسوغ المسوق المُيسر للاستبداد وهي غالباً كذلك في ظل النظم الشمولية.

المشهد الأول

التعديل لغةً واصطلاحاً

العَدْلُ: ضد الجور، وما قام في النفوس أنه مستقيم، كالعدالة والعُدولة والمَعْدِلة والمَعْدِلَة. عَدَلَ يَعْدِلُ، فهو عادل من عُدول وعَدْل، رجلٌ عَدْلٌ، وامرأة عَدْلٌ وعَدْلة، وعَدّلَ الحكم تعديلاً: أقامه. وفلاناً: زكّاه، والميزان: سوّاه، وَعَدَله يعدِلَهُ وعادَلَهُ: وازنه. والعَدْلُ: المِثْلُ والنّظير، كالعِدل وتَعديل.

والاعتدال: توسط حالٍ بين حالين في كمّ أو كيف، وعَدَلَ عنه يعدِل عنه يعدِلاً عدلاً وعدولاً: حادَ.[1]

وعدل: العين والدال واللام أصلان صحيحان لكنهما متقابلان كالمتضادين

(1) مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، القاموس المحيط، ج4، قدم وكتب حواشيه الشيخ أبو الوفا نصر الدين الهورني الشافعي، باب العين، دار الكتاب العلمي، بيروت، لبنان، 2007، باب العين، ص 485.

أحدهما يدل على استواء والآخر يدل على اعوجاج، فالأول العدل من الناس المرضي المستوي الطريقة. يقال: هذا عدل وهما عدل، وتقول هما عدلان أيضاً وهم عدول، والعدل الحكم بالاستواء، ويقال للشيء يساوي الشيء هو عدله.

والعديل الذي يعادلك في المحل، والعدل قيمة الشيء وفداؤه، والعدل نقيض الجور، تقول عدل في رعيته، ويقال عدلته حتى أعتدل أي أقمته حتى استقام واستوى.[1]

وعَدَل: قال تعالى (أو عَدْلُ ذلك صياماً) [2] قال الفراء: العَدْل ما عادلَ الشيء من غير جنسه، والعِدْل المِثل مثل المِحْمل وذلك أن تقول عندي عِدْلُ غلامك وعَدْل شاتك إذا كانت شاةٌ تعدِل شاةً أو غلام يَعدل غلاماً. وقال الزجاج: العَدلُ والعِدل واحد في معنى المثل واخبرني المنذري عن ثعلب عن ابن الأعرابي قال: العَدْلُ الاستقامة. عَدْلُ الشيء وعِدْلُهُ سواء أي مثله. [3]

وعدل: العدل المرضي من الناس قوله وحكمه. هذا عدل وهم عدل، والعدولة والعدل الحكم بالحق، وتقول هو يعدل أي يحكم بالحق والعدل. وعدل الشيء نظيره هو عدل فلان وعدلت فلاناً بفلان أعدله به.[4]

والتعّديل لغةً، التقويم ويُقال تعّديل الشيء تقويمه، كما يُقال عدّله تعديلاً فأعتدل أي قومه فاستقام

وكل مثقف معدل تعديل.[5] والثقاف ما تسوي به الرماح وتثقيفها تسويتها ومنه حديث الإمام علي " عليه السلام " (كذبَ العادلون بك إذا شبهوك

(1) أحمد بن فارس، مقاييس اللغة، ج4، ص 246 – 247.

(2) المائدة / الآية 95.

(3) تهذيب اللغة، ج2، ص 123- 124.

(4) الخليل بن أحمد الفراهيدي، ج 2، ص 38.

(5) محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دار الكتاب العربي، بيروت، 1981، ص 481.

بأصنامهم) وعّدل الحكم تعديلاً أقامه،[1] وفي تاج العروس وكل ما تناسب فقد اعتدل وكل ما أقمته فقد عدلته بالتخفيف وعدّلته بالتشديد.[2] وعدّل الحكم تعديلاً أي أقامه وكل ما أقمته فقد عدّلته وعدّلته.[3] وعدّلته تعديلاً فاعتدل سويته فأستوى وفي الحديث " من اعتدّل يوماه فهو مغبون" لعله يُريد بذلك اليومين القابلين للزيادة في فعل الخير.[4] وفي لسان العرب عّدل الشيء: عّدله، وعدّله إذا مال الشيء قلت عدّلته لي أقمته فاعتدل أي استقام.[5] وفي القران الكريم (الذي خلقكّ فسوّاك فعدّلك).[6] وهي تقرأ عند علماء علم التجويد على طريقتين (فَعَدَلَكَ) وتعني أن الله جعلك معدلاً مستقيماً. وتقرأ (فَعّدَلَكَ) وتعني أن الله يعدّل الإنسان قولاً وعملاً كلما حصل منه اعوجاجا في القول أو العمل ليعود إلى استقامته. وذهب الفراهيدي إلى أن عدّلَ تعني عدلت فلانا بنظيره أعدله ومنه يقال: ما يعدلك عندنا شيء أي ما يقع عندنا شيء موقعك.[7]

ومن استعراض معنى التعديل " لغةً " يتضح أنه الأقرب دلالياً إلى تسوية الدستور وإقامته من سائر المصطلحات التي تتجه نحو حقل دلالي دون غيره مثل التنقيح الذي يتجه إلى معنى التهذيب أي إخراج الشائب وغير الصالح من النص.

والتعديل " اصطلاحاً " إدخال التغيير على النص بالحذف أو الإضافة أو

(1) مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، القاموس المحيط، ج4، قدم وكتب حواشيه الشيخ أبو الوفا نصر الدين الهوريني الشافعي، باب العين، دار الكتاب العلمي، بيروت، لبنان، 2007، ص 13.

(2) الزبيدي، تاج العروس، ج8، ص 10.

(3) القاموس المحيط، مرجع سابق، ص 397.

(4) الشيخ الطريحي، مجمع البحرين، ج3، ص 134.

(5) ابن منظور، لسان العرب، المجلد التاسع، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ص 85.

(6) الانفطار، الآية 7.

(7) انظر الخليل بن أحمد الفراهيدي، كتاب العين، كتاب لبنان ناشرون، بيروت، ط1، 2004، ص 522.

الاستبدال أو هو إحلال نص دستوري جديد محل نص قائم، أو هو شروع السلطة التأسيسية المشتقة بتعديل نص دستوري أنتجته السلطة التأسيسية الأصلية وفقاً لمتطلبات الحاجة او المُستجد من شؤون الدولة، أو هو إدخال التحوير على الوثيقة السامية وفق الإجراءات والأشكال التي حددتها ذات الوثيقة ذاتها.

وفي الموسوعة السياسية ينصرف مفهوم التعديل الدستوري إلى (أن التعديل الدستوري تجيزه الدساتير المكتوبة بشروط وتؤيده وقائع التاريخ مع ما يبدو في هذا من تناقض بين القدسية " السمو " التي تفرض حول الدستور وتُحرم المساس به في صورة القسم الذي تضمنته أكثر الدساتير الذي يُلزم رئيس الدولة وأعضاء البرلمان وهيأة الحكومة بالمحافظة على نظام الحكم واحترام الدستور والقانون).[1]

ويقيناً أن التعديل النسبي للوثيقة السامية أمر ينسجم وكونها من صناعة البشر ويتفق وطبيعة الأشياء، فدوام الحال التأسيسي التنظيمي في الدولة من المحال، فما ينسجم وأوضاع الدولة في وقت معين قد لا ينسجم وأوضاعها في ظل المتغيرات والمستجدات اللاحقة، من هنا أتفق الفقه الدستوري على بطلان الحظر الموضوعي الكلي المطلق وإلا كان ذلك حكماً مسبق بإعدام الدستور والقطع باستبداله بغيره إن آجلاً أو عاجلاً.

واقترن الحديث عن تعديل الدستور بالدساتير المدونة وتحديداً بدستور الولايات المتحدة لسنة 1787 بلحاظ أن الدساتير غير المدونة تُعدل بالأسلوب ذاته الذي تنشأ فيه " العرف – السابقة القضائية "

والاتفاق على تعديل الدستور كان جزءاً من مقررات مؤتمر فيلادلفيا الذي جمع ممثلي الولايات الكبيرة والصغيرة في 14 مايو/ أيار 1787 لوضع مسودة

(1) د. عبد الوهاب الكيالي، الموسوعة السياسية، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1997، ص 680.

دستور الولايات المتحدة الأمريكية، إذ ساورت المخاوف الولايات الصغيرة[1] في هذا المؤتمر من سطوة وهيمنة الولايات الكبيرة [2]، وبرزت هذه المخاوف نتيجة لما طرحه مندوبو الولايات الكبيرة وفي مقدمتهم مندوب ولاية فرجينيا الذي دعا إلى تقسيم العدد الإجمالي لأعضاء مجلس الشيوخ وأعضاء مجلس النواب حسب تعداد سكان كل ولاية وبعد مناقشات طويلة تخللها تلويح وتصريح مندوبي بعض الولايات الصغيرة بالانسحاب من المؤتمر تم الاتفاق على وثيقة التسوية الكبرى التي تضمنت:-

1- لكل ولاية في مجلس النواب عدد من المقاعد يتناسب وعدد سكانها.

2- لكل ولاية في مجلس الشيوخ مقعدين بقطع النظر عن مساحتها وعدد سكانها.

3- يمنح المؤتمر حقاً للولايات المترددة والقلقة في طلب إدخال تعديلات عاجلة على الدستور بعد صدوره، تضمن حقوق وحريات مواطنيها واستقلالها في إدارة شؤونها الداخلية، وصدر الاتفاق بإجماع الولايات التي كانت تشكل اتحاداً كونفيدرالياً، على أن يجري التعديل بعد دخول أحكام الدستور حيز النفاذ بأغلبية ثلثي المجالس التشريعية للولايات الثلاثة عشر أو أغلبية ثلثي مجلسي الكونغرس بموجب المادة الخامسة من الدستور.

وبعد أقل من عشرة أشهر على دخول أحكام الدستور الأمريكي حيّز

النفاذ " 1 كانون ثاني 1787" طرأت عشرة تعديلات هامة عليه في " 20 أيلول 1787" أصبحت نافذة في 15 كانون ثاني 1787.

وتعديل الوثيقة السامية بعد فترة وجيزة من تاريخ دخول أحكامها حيز النفاذ لا يعني عدم صلاحيتها أو وهنها، ولكن يؤكد الاستجابة للمستجِد وشجاعة

(1) من بين الولايات الصغيرة " نيوجرسي – ماريلاند- ديلاور".

(2) من بين الولايات الكبيرة " فرجينيا- بنسلفانيا – ماساشوستس".

الإقرار بالقصور، فالاعتراف بالخلل وملاحقته تعديلاً خير من السكوت عنه بحجة المحافظة على الأعلوية والسمو.

ونصت المادة الأولى من دستور سنة 1791 الفرنسي على أن (للأمة التي تقادم دستورها الحق بتغييره) ونصت المادة (28) من دستور سنة 1793 الفرنسي على أن (للشعب دائماً الحق في أن يعدل وأن يغير الدستور لأن جيلاً معيناً لا يستطيع أن يُلزم الأجيال التالية بقوانينه وأنظمته الدستورية) واللافت أن كل من دستور سنة 1795و 1814 و1830الفرنسية، جاءت خالية من الإشارة للتعديل في الوقت الذي أشار فيه دستور سنة 1799 الفرنسي للتعديل وحدد آليته، وأحدث هذا الدستور انقلاب سلطوي مؤسساتي إذ تحول نظام الحكم في ظله من جمهوري إلى إمبراطوري وعُين نابليون بونابرت قنصلاً عاماً مدى الحياة.

وعرفت البلاد العربية التعديل الدستوري أول مرة في ظل دستور الاحتلال العثماني لسنة 1876 إذ نصت المادة (116) منه على أن (في حالة الضرورة المثبتة بشكل أصولي يجوز تعديل الدستور في بعض نصوصه ويخضع التعديل للشروط التالية: كل مقترح للتعديل سواء طرحه الوزير أو أي من المجلسين يجب بادئ ذي بدئ أن يقدم إلى مجلس المبعوثان لمناقشته، فإذا وافق على المقترح ثلثا أعضاء المجلس وجب تقديمه إلى جلالة السلطان للموافقة عليه فإذا وافق على التعديل المقترح بإرادة سلطانية كان للتعديل قوة القانون. تبقى مواد الدستور المقترح تعديلها نافذة المفعول إلى أن يوافق على التعديل بإرادة سلطانية).

وعرف أول الدساتير العراقية لسنة 1925 مصطلح ومفهوم التعديل الدستوري فقد نصت المادة (118) من القانون الأساسي على أن (يجوز لمجلس الأمة خلال سنة واحدة ابتداء من تنفيذ هذا القانون أن يعدل أياً كان من الأمور الفرعية في هذا القانون أو الإضافة إليها لأجل القيام بأغراضه على شرط موافقة مجلس الأمة بأكثرية ثلثي الآراء في كلا المجلسين).

ونصت المادة (119) منه على أنه (عدا ما نص عليه في المادة السابقة لا يجوز قطعياً إدخال تعديل ما على القانون الأساسي إلى مدة خمس سنوات من تاريخ ابتداء تنفيذه ولا بعد تلك المدة أيضاً إلا على الوجه الآتي: كل تعديل يجب أن يوافق عليه كل من مجلس النواب والأعيان بأكثرية مؤلفة من ثلثي أعضاء كلا المجلسين المذكورين وبعد الموافقة عليه يحل مجلس النواب وينتخب المجلس الجديد فيعرض عليه وعلى مجلس الأعيان التعديل المتخذ من المجلس المنحل مرة ثانية فإذا اقترن بموافقة المجلسين بأكثرية مؤلفة من ثلثي أعضاء كليهما أيضاً يعرض على الملك ليصدق وينشر).

والملاحظ أن غالبية الدساتير العربية استخدمت مصطلح " تعديل" للدلالة على التغيير الطارئ على الدستور، فقد استعان بهذا المصطلح كل من الدستور العراقي " لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لـ"5/1" أعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور............".[(1)] والدستور اليمني " لكل من رئيس الجمهورية ومجلس النواب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور ويجب أن يُذكر في طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والأسباب والمبررات الداعية للتعديل".[(2)] والدستور البحريني " للملك حق اقتراح تعديل الدستور.......".[(3)] والدستور الإماراتي " إذا رأى المجلس الأعلى أن مصالح الاتحاد العليا تتطلب تعديل هذا الدستور قدم مشروع تعديل دستوري إلى المجلس الوطني للاتحاد".[(4)] والنظام الأساسي العماني " لا يجري تعديل هذا النظام إلا بنفس الطريقة التي تم بها إصداره".[(5)] والدستور القطري " لكل من الأمير ولثلث أعضاء

(1) م (126/ أولا) من الدستور العراقي.
(2) م (158) من الدستور اليمني.
(3) م (35/أ) من الدستور البحريني.
(4) م (2/144) من الدستور الإماراتي.
(5) م (81) من النظام الأساسي العماني.

مجلس الشورى حق طلب تعديل مادة أو أكثر من هذا الدستور.......".[1] والدستور السوري " لا يجوز تعديل هذا الدستور قبل مرور ثمانية عشر شهراً على تاريخ نفاذه".[2] والدستور الأردني " تطبق الأصول المبينة في هذا الدستور بشأن مشاريع القوانين على أي مشروع لتعديل هذا الدستور ويُشترط لإقرار التعديل.........".[3] والدستور الجزائري " لرئيس الجمهورية حق المبادرة بتعديل الدستور..........".[4] والدستور التونسي " لرئيس الجمهورية أو لثلث أعضاء مجلس نواب الشعب حق المبادرة باقتراح تعديل الدستور........".[5] " كل مبادرة تعديل الدستور تعرض من قبل رئيس مجلس نواب الشعب........... ينظر مجلس نواب الشعب بمبادرة التعديل.........".[6]

واستخدم الدستور الكويتي مصطلح " التنقيح" للدلالة على التعديل فقد نصت المادة (174) من الدستور الكويتي على أن " للأمير ولثلث أعضاء مجلس الأمة حق اقتراح تنقيح هذا الدستور بتعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحكامه أو إضافة أحكام جديدة إليه فإذا وافق الأمير وأغلبية الأعضاء....... على مبدأ التنقيح.........".

واستعان الدستور المغربي والموريتاني بمصطلح" المراجعة " في تعديل الدستور فقد نص الدستور المغربي على أن " للملك ولرئيس الحكومة ولمجلس النواب ولمجلس المستشارين حق اتخاذ المبادرة بقصد مراجعة

(1) م (144) من الدستور القطري.
(2) م (153) من الدستور السوري.
(3) م (1/126) من الدستور الأردني.
(4) م (174) من الدستور الجزائري.
(5) الفصل (143) من الدستور التونسي.
(6) الفصل (144) من الدستور التونسي.

الدستور........". [1] " لا تصح الموافقة على مقترح مراجعة الدستور..........".[2] " تعرض مشاريع ومقترحات مراجعة الدستور بمقتضى ظهير على الشعب بقصد الاستفتاء.......".[3]

ونص الدستور الموريتاني على أن "1- يملك كل من رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان مبادرة مراجعة الدستور -2- لا يناقش أي مشروع مراجعة مقدم........-3- لا يصادق على مشروع مراجعة........ -4- لا يجوز الشروع في أي إجراء يرمي إلى مراجعة الدستور.......".[4] " تعتبر مراجعة الدستور نهائية......" [5] " لا يقدم مشروع المراجعة....... وفي هذه الحالة لا يصادق على على مشروع المراجعة......". [6]

أما الدستور اللبناني فقد استعمل مصطلح " إعادة النظر" للتعبير عن التعديل " يمكن إعادة النظر في الدستور بناءً على اقتراح رئيس الجمهورية........". [7] "يمكن أيضاً إعادة النظر في الدستور بناءً على طلب مجلس النواب......".[8]

وجديرٌ ذكره أن مصطلح "التعديل " الذي استخدمته عشرة من الدساتير العربية ومصطلح " المراجعة" الذي استعانت به اثنان من الوثائق الدستورية العربية " المغربي – الموريتاني" ومصطلح " إعادة النظر" الذي انفرد به الدستور اللبناني كُلها تدل على أي تعديل يطرأ على الدستور بالإضافة أو الحذف أو

(1) الفصل (172) من الدستور المغربي.
(2) الفصل (173) من الدستور المغربي.
(3) الفصل (174) من الدستور المغربي.
(4) م (99) من الدستور الموريتاني.
(5) م (100) من الدستور الموريتاني.
(6) م (101) من الدستور الموريتاني.
(7) م (76) من الدستور اللبناني.
(8) م (77) من الدستور اللبناني.

الاستبدال.[1]

أما مصطلح " التنقيح" الذي أنفرد الدستور الكويتي في استخدامه فلا ينصرف لغةً إلا إلى الحذف دون الإضافة والاستبدال، فقد ورد في مختار الصحاح " نقح: تنقيح الشعر وتهذيبه".[2] و" النقح: تشذيبك عن العصا أي عقدها عقدها وكل شيء نحيته عن شيء فقد نقحته".[3]

وذهب الاتجاه الغالب من الدساتير العالمية إلى استخدام مصطلح التعديل فقد ذهب الدستور الأرجنتيني إلى أن (يجوز تعديل الدستور بشكل كلي أو جزئي، ويجب أن يعدل....... ولكن لا يجوز تنفيذ التعديل.....).[4] ودستور ألمانيا (1- لا يجوز تعديل القانون الأساسي إلا بقانون يغير نصه بشكل واضح أو يكمله وبالنسبة للمعاهدات........ إضافة نص مكمل للقانون الأساسي يؤدي لهذا التوضيح فقط -2-.......... -3- لا تقبل أي تعديلات على هذا القانون الأساسي..........).[5] ونص الدستور الإسباني على أن (1- يتم التقدم بمبادرة تعديل الدستور.......... يجب أن يصادق على مشروع تعديل الدستور......... -2-..... المصادقة على التعديل..... يمكن لمجلس النواب أن يصادق على التعديل بموافقة ثلثي أعضائه -3- بعد مصادقة البرلمان على التعديل..........).[6] والدستور الأمريكي (يقترح الكونغرس إذا رأى ثلثا أعضاء المجلسين ضرورة لذلك تعديلات لهذا الدستور........... عقد مؤتمر لاقتراح

(1) انظر مختار الصحاح، مرجع سابق، ص 675.
(2) نفس المرجع، ص 675.
(3) انظر عبد الرحمن خليل بن أحمد الفراهيدي، العين، تحقيق د. مهدي المخزومي ود. إبراهيم السامرائي، ج2، دار الرشيد للنشر والطباعة، بغداد، 1981، ص 50.
(4) م (30) من الدستور الأرجنتيني لسنة 1853 المعدل سنة 1994.
(5) م (79) من دستور ألمانيا لسنة 1949 المعدل سنة 2012.
(6) م (167) من الدستور الإسباني لسنة 1978 المعدل سنة 2011.

تعديلات......).[1] والدستور الإندونيسي (1- يجوز تضمين اقتراح بتعديل مواد هذا الدستور......-2- تقدم أي مقترحات لتعديل مواد هذا الدستور..... المواد المطلوب تعديلها وسبب التعديل -3- يشترط حضور...... بغية تعديل مواد هذا الدستور -4- يشترط موافقة...... لاتخاذ أي قرار بتعديل مواد هذا الدستور-5- لا يجوز تعديل النصوص التي تتعلق.........).[2] والدستور البرازيلي (يمكن للتعديلات الدستورية أن تقترح من قبل -1-......-2-......-3-......-4 / أ – لا يجوز تعديل الدستور....... -4 /ب – تجري مناقشة التعديل المقترح......-4/ جـ - تنشر التعديلات الدستورية.........-4 / د – لا ينظر في تعديل دستوري.......-5- لا يجوز في موضوع تعديل دستوري مقترح.......).[3] والدستور البولندي (1- يجوز تقديم مشروع قانون لتعديل الدستور......-2- يتم إجراء التعديلات على الدستور......-3- لا يجوز إجراء القراءة الأولى لمشروع قانون تعديل الدستور في موعد............. -4- يتم اعتماد مشروع قانون تعديل الدستور.......-5- لا يجوز اعتماد مجلس النواب لمشروع قانون بتعديل أحكام الفصلين........-6- إذا كان مشروع قانون تعديل الدستور يتعلق بأحكام..........-7-.......).[4] والدستور الفرنسي (لكل من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح من الوزير الأول وأعضاء البرلمان الحق في المبادرة بتعديل الدستور.......... يجب أن يدرس مشروع التعديل أو اقتراح التعديل.......... ويكون التعديل نهائياً.......... غير أن مشروع التعديل.......... لا يوافق على مشروع التعديل....... لا تجوز مباشرة أي إجراء تعديل أو مواصلته في حالة

(1) م (5) من الدستور الأمريكي لسنة 1787 المعدل.
(2) م (37) من الدستور الإندونيسي 1945 المعدل سنة 2002.
(3) م (60) من الدستور البرازيلي لسنة 1988 المعدل سنة 2014.
(4) م (235) من الدستور البولندي لسنة 1997 المعدل سنة 2009.

المساس بالسلامة الترابية. ولا يجوز تعديل الطابع الجمهوري للحكومة).[1] والدستور الماليزي (1- مع مراعاة الأحكام الانتقالية التالية من هذه المادة والمادة 161 يجوز تعديل أحكام هذا الدستور بموجب قانون اتحادي -2- ملغي -3- مشروع قانون يقوم بإجراء أي تعديل على الدستور " بخلاف تعديل إلا بموجب أحكام هذا البند " ومشروع قانون لإجراء أي تعديل على القانون..........-4- تستثنى التعديلات التالية من أحكام البند " 3" وهي – 4 / أ – أي تعديلات على الجزء الثالث.... –ب- أي تعديل عرضي أو ناشئ عن ممارسة أي سلطة - ب /ب – وفقاً للمادة " 161 / هـ " أي تعديل يجري بناءً.......... أي تعديلات تجري على تطبيق هذا الدستور في ولاية سبق انضمامها أو ارتباطها - جـ - أي تعديل مترتب على التعديل الصادر بموجب الفقرة " أ " – 5- قانون لتعديل البند " 4 "...... – 6- يشمل التعديل في هذه المادة الإضافة والإلغاء وتشمل كلمة " الولاية " في هذه المادة والمادة " 2 / أ " أي إقليم).[2] والدستور المكسيكي (يجوز أن تتم الإضافة إلى هذا الدستور الحالي أو تعديله وكي تصبح الإضافات أو التعديلات.......... ويعلن الإضافات أو التعديلات التي تمت الموافقة عليها).[3] والدستور الأسترالي (لا يجوز تعديل الدستور إلا بالطريقة التالية: ينبغي إقرار مقترح تعديل الدستور........ ولكن إذا أقر أحد المجلسين أي مقترح قانون مشابه بالأغلبية المطلقة ورفضه المجلس الثاني ولم يقره أو أقره مع أي تعديلات............. أو لم ينجح في إقراره أو أقره مع تعديلات لن يوافق عليها المجلس الأول يجوز للحاكم العام أن يعرض مقترح القانون بالشكل الأخير الذي أقترحه المجلس

(1) م (89) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل سنة 2008.
(2) م (159) من الدستور الماليزي لسنة 1957 المعدل سنة 2007.
(3) م (135) من الدستور المكسيكي لسنة 1917 المعدل سنة 2007.

الأول مع أو من دون التعديلات التي وافق عليها المجلسان لاحقاً على تصويت الناخبين............ لا يجوز لأي تعديل أن يقلص التمثيل النسبي لأي ولاية في أي من مجلسي البرلمان............).[1] ودستور جنوب أفريقيا (1- يتم تعديل الفصل الأول بمشروع قانون يتم إقراره -2- يتم تعديل الفصل الثاني بمشروع قانون يتم إقراره من كل من: -3- يجوز تعديل أي حكم آخر من أحكام الدستور بمشروع قانون يتم إقراره من كل من: -4- لا يجوز أن يتضمن مشروع القانون المعدل للدستور أحكاماً غير التعديلات الدستورية والمسائل المتصلة بالتعديلات -5 – قبل تعديل مشروع القانون المعدل للدستور..........- 5 / أ – نشر تفاصيل التعديل المقترح في الجريدة الرسمية القومية – 5 / ب -........ – 5 / جـ - تقديم وفقاً لقواعد وأوامر المجلس الوطني للأقاليم.......... إذا لم يكن التعديل المقترح من النوع الذي يتطلب أن يقره المجلس -6 – عند تقديم مشروع قانون تعديل الدستور...... -6/ أ -........ -6 / ب – فيما يتعلق بالتعديلات المشار إليها في الأقسام الفرعية........ -7- لا يجوز إدراج مشروع قانون بتعديل الدستور للتصويت.........- 8 -........ – 9 – يحال مشروع القانون المعدل للدستور والذي أقرته الجمعية الوطنية وعند الاقتضاء...........).[2] ودستور الإكوادور (يجري على النحو التالي تعديل مادة واحدة أو عدة مواد من الدستور............ -1-...........-2- بمبادرة من ثلث أعضاء الجمعية الوطنية على الأقل وتجري معالجة قانون التعديل............ ولا يعتمد التعديل إلا إذا أيده ثلثا أعضاء الجمعية الوطنية).[3] ونصت المادة (442) على أن (يجري التعديل الجزئي الذي لا يتضمن أي قيود على الحقوق والضمانات الدستورية

(1) م (128) من الدستور الأسترالي لسنة 1901 المعدل سنة 1985.

(2) م (74) من دستور جنوب أفريقيا لسنة 1996 المعدل سنة 2012.

(3) م (441 / 1، 2) من دستور الإكوادور لسنة 2008 المعدل سنة 2011.

ولا يغير إجراءات تعديل الدستور بناءً على مبادرة من رئيس الجمهورية........ وتنظر الجمعية الوطنية في طلب التعديل الدستوري عبر جلستي مناقشة على الأقل.............. ويخضع مشروع التعديل إلى موافقة الجمعية الوطنية وبعد الموافقة على قانون التعديل الدستوري.......... وتستوجب الموافقة على التعديل عبر استفتاء.........).[1] ودستور الباكستان (رهناً بأحكام هذا الجزء يمكن تعديل الدستور بموجب قانون صادر عن مجلس الشورى " البرلمان ").[2] (1- يمكن أن تنشأ مشروعات قوانين تعديل الدستور........ -2- إذا أقر مشروع قانون لتعديل الدستور دون إجراء تعديلات...........-3- إذا أقر مشروع بعد إجراء تعديلات عليه بأغلبية.............. فإذا أقر مع التعديل الذي أجراه عليه المجلس الآخر بأغلبية لا تقل عن الثلثين من إجمالي أعضائه يرفع إلى رئيس الجمهورية لاعتماده.......-4- لا يجوز رفع مشروع قانون لتعديل الدستور إلى رئيس الجمهورية لاعتماده........-5- لا يمكن الطعن بأي تعديل دستوري أمام أي محكمة لأي سبب أياً كان -6- لقطع الشك باليقين يعلن بموجب هذا البند أنه لا توجد أي قيود أياً كانت على صلاحية مجلس الشورى " البرلمان " في تعديل أي من أحكام هذا الدستور).[3] ودستور البرتغال (1- للجمعية الوطنية للجمهورية أن تعدل هذا الدستور بعد مرور خمسة أعوام على نشر آخر قانون تعديل دستوري عادي -2- ومع ذلك يمكن للجمعية الوطنية أن تبدأ بإجراءات تعديل استثنائية..............).[4] (1- للأعضاء صلاحية بدأ إجراءات التعديل -2- فور تقديم أول مقترح بتعديل الدستور تقدم المقترحات الأخرى في غضون

(1) م (442) من دستور الإكوادور.
(2) م (238) من دستور الباكستان لسنة 1973 المعدل سنة 2012.
(3) م (239) من دستور الباكستان.
(4) م (284) من دستور البرتغال لسنة 1976 المعدل سنة 2005.

ثلاثين يوماً).[1] (1- يشترط لإقرار التعديلات الدستورية........ -2- تجمع كل التعديلات التي أقرت وتصدر في قانون تعديل واحد -3-..........).[2] (1- تدمج التعديلات الدستورية في الدستور في مكانها الصحيح............ -2- ينشر النص الجديد للدستور مع قانون التعديل).[3] (يجب ألا تمس قوانين التعديل الدستوري ما يلي:...........).[4] (لا يمكن الاضطلاع بأي عمل ينطوي على تعديل هذا الدستور في أثناء حالة الحصار أو حالة الطوارئ).[5] ودستور هندوراس (يصدر الكونغرس الوطني مرسوماً بتعديل هذا الدستور في دورة عادية وبثلثي أصوات مجموع أعضائه ويحدد المرسوم لهذا الغرض المادة أو المواد التي يتم تعديلها..........).[6] (لا يجوز تعديل المادة السابقة " 373" وهذه المادة " 374 " ومواد الدستور المتعلقة.........).[7] (لا يمسي هذا الدستور غير ساري المفعول ولا يمسي خارج حيز التنفيذ بفعل عمل من أعمال القوة أو عندما يزعم إلغاؤه أو تعديله.......).[8] ودستور الدنمارك (للبرلمان اقتراح تعديل الدستور بإضافة نص جديد ترغب الحكومة بالمضي قدماً في تلك المسألة...... وإذا تم تمرير مشروع القانون بدون تعديل من قبل البرلمان..............).[9] ودستور الهند (1- بخلاف ما ورد في هذا الدستور يجوز للبرلمان أثناء ممارسة سلطته التأسيسية أن يعمل على تعديل الدستور............ -2- لا يمكن الشروع في

(1) م (285) من دستور البرتغال.
(2) م (286) من دستور البرتغال.
(3) م (287) من دستور البرتغال.
(4) م (288) من دستور البرتغال.
(5) م (298) من دستور البرتغال.
(6) م (373) من دستور هندوراس لسنة 1982 المعدل سنة 2013.
(7) م (374) من دستور هندوراس.
(8) م (375 / 1) من دستور هندوراس.
(9) م (88) من دستور الدنمارك لسنة 1953.

إجراء أي تعديل لهذا الدستور إلا من خلال طرح مشروع قانون.................. وفقاً للشروط الواردة في مشروع التعديل شريطة أنه إذا كان هذا التعديل يهدف إلى إجراء أي تغيير في أي مما يلي:............ التعديل آنذاك يقتضي أيضاً............-3- ليس في المادة " 13 " ما ينطبق على أي تعديل بمقتضى هذه المادة -4- لا يجوز وضع أي تعديل لهذا الدستور موضع تساؤل.............-5- لتبديد الشكوك فإنه يعلن صراحة في هذا الموضع بأنه لن تكون هناك أية قيود من أي نوع كانت على سلطة البرلمان التأسيسية لإجراء التعديل في الدستور عن طريقة إضافة أو تغيير أو إلغاء أية أحكام في هذا الدستور بموجب هذه المادة).[1] ودستور اليابان (يبادر إلى تعديل هذا الدستور من قبل مجلس الدايت............... تعلن التعديلات الدستورية بعد المصادقة عليها على هذا النحو من قبل الإمبراطور............).[2] ودستور كندا (1- يمكن إجراء تعديل على دستور كندا بإعلان يصدر........-2- غالبية الأعضاء، التعديل الذي يجري بموجب القسم الفرعي..........-3- التعبير عن المعارضة، لا يكون التعديل المشار إليه في القسم..........-4-............).[3] (1- قيود على الإعلان، لا يصدر إعلان بموجب القسم الفرعي " 38 / 1 " بالشروع في إجراءات التعديل........- 2- لا يجوز إصدار إعلان بموجب القسم الفرعي " 38 / 1 " بعد انقضاء ثلاث سنوات من تاريخ اعتماد قرار إجراء التعديل).[4] (عند (عند إجراء تعديل بموجب القسم الفرعي " 38 / 1 " بنقل السلطات..........).[5] السلطات..........).[5] (لا يمكن إجراء التعديل في دستور كندا فيما يتعلق

(1) م (368) من دستور الهند لسنة 1949 المعدل سنة 2012.
(2) م (96) من دستور اليابان لسنة 1946.
(3) م (38) من دستور كندا لسنة 1867 المعدل سنة 2011.
(4) م (39) من دستور كندا.
(5) م (40) من دستور كندا.

بالأمور التالية...........).[1] (تعديل دستور كندا فيما يخص أي حكم...... – أ – .... –ب- أي تعديل في أي من الأحكام التي ترتبط باستخدام...........).[2] ودستور هولندا (1- يتعين تمرير القانون البرلماني الذي ينص على ضرورة النظر في تعديل الدستور بالشكل المقترح -2-...........-3- ....-4-..........-5- يستطيع مجلس النواب الأدنى تقديم مشروع قانون لتعديل الدستور في عدد من مشاريع القوانين.......). [3] (1- قبل المصادقة من قبل الملك على مشاريع القوانين لتعديل الدستور التي أعيدت قراءتها........ أ- يتم تعديل المقترحات.........-ب- يتم تعديل عملية التقسيم -2-..........).[4] (مشاريع القوانين لتعديل الدستور التي يتم تمريرها في البرلمان والمصادقة عليها من قبل الملك تدخل حيز التنفيذ على الفور بعد نشرها).[5] ودستور بوليفيا (أولاً- التعديل الشامل للدستور أو التعديل الذي يؤثر في القواعد والحقوق والواجبات..........- ثانياً – يمكن الشروع بتعديل جزئي للدستور بمبادرة شعبية بتوقيع.......... يتطلب أي تعديل جزئي الموافقة عبر استفتاء دستوري).[6]

دستوري).[6] ودستور جزر القمر (يقدم رئيس الاتحاد وثلث أعضاء مجلس الاتحاد على الأقل معاً بمبادرة تعديل الدستور ويشترط لتبني مشروع أو اقتراح التعديل......... لا يجوز الشروع في إجراء التعديل.........).[7] ودستور كوريا الشمالية (1- يمكن تقديم مقترح لتعديل الدستور من أغلبية إجمالي.........-2-

(1) م (41) من دستور كندا.
(2) م (43) من دستور كندا.
(3) م (137) من دستور هولندا لسنة 1815 المعدل سنة 2008.
(4) م (138) من دستور هولندا.
(5) م (139) من دستور هولندا.
(6) م (411) من دستور بوليفيا لسنة 2009.
(7) م (37) من دستور جزر القمر لسنة 2003.

لا تسري التعديلات على الدستور لتمديد فترة ولاية الرئيس..........).[1] (يطرح الرئيس التعديلات المقترحة على الدستور...........).[2] (1- تتخذ الجمعية الوطنية قراراً بشأن التعديلات المقترحة خلال.......-2- تطرح التعديلات المقترحة على الدستور في استفتاء وطني في فترة لا تتعدى............-3- عندما تحصل التعديلات المقترحة على الدستور............ تكون التعديلات على الدستور نهائية ويصدرها الرئيس دون تأخير).[3]

واستخدم الدستور البلجيكي والسويسري والنمساوي مصطلح المراجعة للتعبير عن تعديل الدستور، فقد نص الدستور البلجيكي على أنه (للسلطة التشريعية الاتحادية الحق في أن تعلن أن هناك أسباباً لمراجعة هذا النص الدستوري.......... يتخذ هذان المجلسان القرارات في جلسة مشتركة مع الملك على النقاط المقدمة للمراجعة.........).[4] (لا يمكن إجراء أي مراجعة دستورية في أوقات الحرب..........).[5] (خلال فترة الوصايا لا يمكن إجراء أي مراجعة في الدستور...........).[6] ونص الدستور السويسري على أن (1- يمكن مراجعة الدستور الاتحادي مراجعة شاملة أو جزئية في كل وقت -2- تتم مراجعة الدستور الاتحادي طبقاً للإجراءات التشريعية............).[7] (1- يمكن اقتراح المراجعة الشاملة للدستور الاتحادي من الشعب أو من كل من مجلس الشعب........-2- إذا كانت المبادرة من الشعب أو إذا كان مجلس

(1) م (128) من دستور كوريا الشمالية لسنة 1948 المعدل سنة 1987.
(2) م (129) من دستور كوريا الشمالية.
(3) م (130) من دستور كوريا الشمالية.
(4) م (195) من دستور بلجيكا لسنة 1831 المعدل سنة 2012.
(5) م (196) من دستور بلجيكا.
(6) م (197) من دستور بلجيكا.
(7) م (92) من دستور سويسرا لسنة 1999 المعدل سنة 2014.

الشعب.......... يعود قرار إجراءات المراجعة الشاملة للشعب -3- إذا وافق الشعب على مبدأ المراجعة الشاملة يعاد انتخاب مجلس الشعب.......-4- ......).[1] (يمكن طلب المراجعة الجزئية للدستور الاتحادي من الشعب.....-2- يجب الحرص على أن تحترم المراجعة الجزئية مبدأ وحدة محتوى الدستور.........-3- يجب أن تحترم المبادرة التشريعية بالمراجعة الجزئية وحدة الشكل).[2] (يبدأ سريان مفعول الدستور المراجع مراجعة شاملة أو جزئية بعد..........).[3] ونص الدستور النمساوي على أن (1-.........-2-..... -3- يتم عرض أي مراجعة شاملة للدستور الاتحادي عند إكمال الإجراء المنصوص عليه............ بينما تتطلب أي مراجعة جزئية ذلك فقط في حالة طلب ثلث أعضاء المجلس الوطني أو المجلس الاتحادي ذلك).[4]

واستعاض كل من دستور فنزويلا وبيرو وتشيلي وكوستاريكا عن مصطلح التعديل بمصطلح الإصلاح، فقد نص دستور فنزويلا على أن (يهدف الإصلاح الدستوري إلى إعادة النظر جزئياً في الدستور واستبدال حكم واحد أو أكثر من أحكامه دون تغيير البنية والمبادئ الأساسية للنص الدستوري. تكون مبادرة إصلاح الدستور.............).[5] (يناقش المجلس الوطني مبادرة الإصلاح الدستوري على النحو التالي: 1- يناقش مشروع الإصلاح الدستوري..........- 2-..........-3-...........-4- يصادق المجلس الوطني على مشروع الإصلاح الدستوري خلال فترة لا تزيد عن سنتين ابتداءً من تاريخ تسليم طلب الإصلاح والموافقة عليه -5- تتم المصادقة على مشروع الإصلاح بأغلبية ثلثي أصوات

(1) م (193) من دستور سويسرا.
(2) م (194) من دستور سويسرا.
(3) م (195) من دستور سويسرا.
(4) م (44) من دستور النمسا لسنة 1920 المعدل سنة 2013.
(5) م (342) من دستور فنزويلا لسنة 1999 المعدل سنة 2009.

أعضاء المجلس الوطني).[1] (يتم طرح مشروع الإصلاح الدستوري للاستفتاء خلال مدة 30 يوماً.......... وبعد الاستفتاء على مشروع الإصلاح.......... قد طلبوا ذلك في مبادة الإصلاح).[2] (يتم الموافقة على الإصلاح الدستوري إذا كان عدد الأصوات الموافقة............. ولا يجوز تقديم مبادرة إصلاح دستوري ثانية خلال نفس الفترة الدستورية للمجلس الوطني).[3] (يلتزم رئيس الجمهورية بنشر التعديلات والإصلاحات خلال..........).[4] ونص دستور بيرو على أن (لقبول أي مبادرة للإصلاح الدستوري يجب أن يتبناها الكونغرس بالأغلبية.......... ليس لرئيس الجمهورية الاعتراض على قانون يتعلق بالإصلاح الدستوري، يعود حق التقدم بإصلاح دستوري إلى الرئيس بموافقة مجلس الوزراء..........).[5] ونص دستور تشيلي على أن (تقدم مشاريع القوانين المعنية المعنية بإصلاح الدستور من خلال رسالة صادرة عن رئيس الجمهورية............. تستوجب الموافقة على مشروع قانون الإصلاح في كل مجلس التصويت المؤيد........... على الإجراءات الخاصة بمشاريع القوانين المعنية بالإصلاح الدستوري مع الالتزام على الدوام بالنصاب المحدد في الفقرة السابقة).[6]()(يحال مشروع القانون الذي يحظى بموافقة المجلسين إلى رئيس الجمهورية. إذا رفض رئيس الجمهورية كلياً مشروع قانون يُعنى بالإصلاح............ في حال لم يوافق المجلسان على كل أو بعض الاعتراضات التي تقدم بها الرئيس لا يتم أي إصلاح دستوري فيما يتعلق بالنقاط

(1) م (343) من دستور فنزويلا.
(2) م (344) من دستور فنزويلا.
(3) م (345) من دستور فنزويلا.
(4) م (346) من دستور فنزويلا.
(5) م (206) من دستور بيرو لسنة 1993 المعدل سنة 2009.
(6) م (127) من دستور تشيلي لسنة 1980 المعدل سنة 2014.

الخلافيـة............ يـنظم القـانون الأسـاس الدسـتوري المتعلـق بـالكونغرس المسائل الأخرى المرتبطة بالاعتراض على مشاريع القوانين المعنية بالإصلاح الدستوري وعلى إجراءاتها في الكونغرس).[1] (....... تُبلغ المحكمة المختصة رئيس الجمهورية بنتيجة الاستفتاء الشعبي وتُحدد نص مشروع القانون الذي حظي بموافقة المواطنين والذي لابد من تصميم كل إصلاح دستوري في غضون خمسة أيام من التبلغ........).[2] ونص دستور كوستاريكا على أن (يجوز للمجلس التشريعي أن يصلح هذا الدستور جزئياً وفقاً للأحكام التالية بشكل مطلق: 1- ينبغي تقديم مقترح لإصلاح مادة أو أكثر إلى المجلس التشريعي......-2-...........-3-..........-4-.... -5- بمجرد الموافقة على اعتماد الإصلاح يعد المجلس التشريعي مشروع القانون الخاص بالإصلاح.......-6-...........-7-.........-8- وفقاً للمادة " 105 " من هذا الدستور يجوز عرض الإصلاحات الدستورية للاستفتاء بعد الموافقة عليها في جلسة............).[3] (لا يجوز إجراء الإصلاح العام لهذا الدستور إلا من خلال جمعية تأسيسية........).[4]

والملاحظ أن الدستورين الإيطالي والروسي استخدما مصطلحي التعديل والمراجعة (يتم اعتماد قوانين تعديل الدستور والقوانين الدستورية الأخرى..........).[5] ونصت المادة (139) على أن (لا يمكن إخضاع الشكل الجمهوري للمراجعة الدستورية). ونص الدستور الروسي على أن (يمكن تقديم

(1) م (128) من دستور تشيلي.

(2) م (129) من دستور تشيلي.

(3) م (195) من دستور كوستريكا لسنة 1949 المعدل سنة 2011.

(4) م (196) من دستور كوستريكا.

(5) م (138) من الدستور الإيطالي لسنة 1947 والمعدل سنة 2012.

مقترحات بشأن تعديل أحكام دستور الاتحاد الروسي ومراجعتها.......).[1]
واللافت أن باقي نصوص الدستور الروسي التي نظمت إجراءات تعديل الدستور إشارة للتعديل فقط دون المراجعة فقد نصت المادة (135) على أن (1- لا يجوز أن تعدل الجمعية الاتحادية.......-2- في حالة دعم ثلاثة أخماس مجموع عدد أعضاء مجلس الاتحاد ونواب مجلس الدوما مقترح تعديل أحكام الفصول..........-3-..........). ونصت المادة (136) على أن (ينبغي اعتماد التعديلات على أحكام........... وتدخل هذه التعديلات حيز التنفيذ.........). ونصت المادة (137) على أن (1- يجوز إدخال التعديلات.........-2- ....).

وزاوج دستور كولومبيا بين مصطلحي التعديل والإصلاح الدستوري حينما نظم الأحكام الخاصة بتعديل الدستور (يمكن لمشاريع القوانين التشريعية أو تلك التي لها علاقة بالتعديلات الدستورية أن تقترح من قبل عدد من المواطنين............).[2] (ينبغي عرض الإصلاحات الدستورية على استفتاء يوافق عليه الكونغرس........... يفهم أن الإصلاح يُرفض بالتصويت السلبي لأغلبية الناخبين طالما شارك ربع المسجلين في السجلات الانتخابية في الاقتراع).[3] (بمبادرة من الحكومة أو المواطنين بموجب أحكام المادة " 155 " يمكن للكونغرس من خلال القانون الذي يخوله بالموافقة بأغلبية أعضاء المجلسين، عرض مشروع قانون للإصلاح الدستوري على الاستفتاء........... تفرض الموافقة على الإصلاحات الدستورية عن طريق الاستفتاء بالتصويت الإيجابي لأكثر من نصف المقترعين...........).[4]

(1) م (135) من الدستور الروسي لسنة 1993 المعدل سنة 2014.
(2) م (155) من دستور كولومبيا لسنة 1991 المعدل سنة 2013.
(3) م (377) من دستور كولومبيا.
(4) م (378) من دستور كولومبيا.

ونرى أن مصطلح الإصلاح الدستوري هو الأقرب للغاية التي من أجلها أقر نظام المراجعة الدستورية فنظام المراجعة ما تواتر العمل عليه وما تسالم عليه رعاة الدستور والقائمين عليه والمهتمين بشأنه، ترف فكري ولكن من أجل بلوغ الأفضل فالكمال أمر محال وغاية لا تدرك.

أما التعديل الذي ينتهي إلى فراغ أو يسجل تراجع عن القائم فهو عبث وفيه تكريس ربما للتفرد، ومثل هذه الحصيلة تنتهي إليها غالبية التعديلات الطارئة على دساتير دول النظم الشمولية إذ غالباً ما تنصب هذه التعديلات على منح قمة الهرم التنفيذي المزيد من الصلاحيات أو تكرس بيده المزيد من الاختصاصات، فالحاكم الفرد في ظل هذه النظم يستشعر الحاجة للمزيد من الصلاحيات كلما مُنح الإضافي منها، فغريزته الساعية للتشبث بأستار السلطة وطموحه المتنامي للمكوث في قمة الهرم دون منافس، تدعوه عادة لسلوك طريق التعديل من أجل حصد المزيد وتكريس المكرس أصلاً، الأمر الذي يفسر القاسم المشترك في التعديلات الطارئة على دساتير النظم الشمولية فهي أما أن تكرس صلاحيات الرئيس الاستثنائية وتعمقها لاسيما في الظروف الاستثنائية حيث تشتد الأزمة وترتفع وتيرة الخطر أو تخوله صلاحيات إضافية غير واردة في النص الأصلي للدستور وخاصة التشريعية منها، أو تمدد مدة ولايته المحددة بالدستور بإضافة عدد جديد من الولايات أو تتركها مشرعة مطلقة غير محددة فيبقى الحاكم حاكما ما حيي.

أما في دساتير النظم الديمقراطية فالمراجعة الدستورية تسعى عادة للإصلاح الديمقراطي أو التمكين الشعبي، فالتعديل فيها وسيلة الشعب في مواجهة السلطة فهو أما أن يقيد القائم أو يضيق الممنوح أو يصلح المعوج أو يعيد المنحرف إلى مساره المخطط أو ما يفترض أن يكون عليه، فيقيد من صلاحيات الحاكم أو يفرض عليها ضابطة تحد من التفرد أو يكون التعديل بغاية ملاحقة المستجد ومسايرة الطارئ المتغير.

من هنا يصدق على التغيير الطارئ على دساتير النظم الديمقراطية اصطلاح الإصلاح الدستوري كونه يسعى لإنجاز هذه الغاية، والاصطلاح الأكثر ملائمة للتغير الداخل على دساتير النظم الشمولية التعديل أو التغيير أو المراجعة بلحاظ أن هذه المصطلحات تمتد لتشمل المراجعة الطارئة على الدستور بشقيها السلبي والإيجابي.

المشهد الثاني
أعلوية الدستور

تناقلت الأدبيات الدستورية وكتابها عن بعضهم البعض مفردة السمو والأعلوية والفوقية والمتبوع، وتكاد تتطابق في أفكارها بل ومفرداتها وهي تشير للأعلى الذي لا يجوز مخالفته والأدنى المحكوم بالبطلان إذا ما تجاوز الحدود المرسومة له والنطاق الحصري للمدار الذي يدور في فلكه، لكن هذه الأدبيات أغفلت حقيقة الأعلوية وسر السمو والامتداد العمقي له.

فأعلوية الدستور نابعة من مكانة الدولة السامية الأمر الذي يفسر عدم تساوي كفة الدساتير في ميزان التقييم في سوق الدولة القانونية، فمن الدساتير من يسمو على الحاكم والمحكوم إذ يقف الجميع إجلالاً لسموه ففيه الأمن والاستقرار والضمانة من استبداد الراعي والرعية، فمثلما قد يستبد الراعي من غير المستبعد استبداد الرعية التي قد تجد في لعبة التغيير والإضعاف والإذلال خير وسيلة لتمرير الفوضى المنظمة فطغيان الشعب أمر متصور مشاهد.

ويقيناً أن يستبد فرد خير من أن يستبد كل الشعب، ويقيناً أن ذلك ليس دعوة لاستبداد الحكام وقمع المحكومين، ولكن بلحاظ القدرة والقابلية على التحييد والتصحيح، فضلاً عن آثار الفوضى الناشئة عن استبداد المجموع.

ومن الدساتير من يُتخذ وسيلة للتضليل السلطوي فهو أداة الحاكم في

مواجهة المحكوم ووسيلته لتمرير الاستبداد، فليس منشئ كل تفرد تجاوز القائم من التشريع وإن سما أو نزل، فالقفز على النافذ أمر مشاهد وهو غاية في الخطورة لكن الأكثر خطراً تأطير الاستبداد بلباس الشرعية، وهي النافذة التي يسّوق من خلالها التفرد والتسلط ولا وسيلة لوقفه إلا بالقوة الشعبية أو العسكرية في حين يمكن اللجوء للوسائل القانونية أحياناً لوقف المد الفردي المتجاوز إذا ما وجد المتصدي أن الحاكم الفرد قد تجاوز الأطر القانونية وقفز على قواعد المشروعية وإن كان هذا التصدي أمر نادر، لكن الندرة خير من الاستحالة ففي الندرة احتمال متراجع وفي الاستحالة عدم مطبق.

من هنا تبنت كل النظم الشمولية الفردية دساتير عصرية تسهب في تعداد الحقوق الممنوحة للأفراد المقيدة بأغلال لا سبيل لتجاوزها والنفاذ منها فيضحى العدم أجدى نفعاً، بلحاظ أن المنعدم واضح جلي والمقيد مستتر خفي ويقيناً أن التعامل مع الجلي خير من المستتر.

وحديث لا يدور عن الأعلوية إلا في ظل النظم السلطوية، التي ترى في الشرعية سر وجودها وفي المشروعية واحترامها سر استمرارها، بلحاظ أنها ترى أن الشخوص إلى زوال والدولة قائمة مستمرة بخلاف النظم الشمولية التي يعتقد فيها الحاكم جازماً أن استمرار الدولة مرتبط بوجوده في سدة السلطة، وأن السلطة ستنهار يقيناً بزواله ولاشك أن لهذا الاعتقاد ما يبرره بلحاظ الدائرة المغلقة التي تحيط به من المستشارين والذين يصورون له أن لا وجود للدولة دون وجوده وهذا التصوير مقترن ببعض مظاهر الطاعة المصطنعة التي يخلقها البعض من المنتفعين أو الذين وجدوا في إعانة الظالم وسيلة لتجاوز القصور الذاتي أو الرفض الشعبي، رافق هذا التصور والدعم المصطنع تولد القناعة لدى الشعب المقهور أن ظلم القائم خير من المجهول، وبالتأكيد أن لهذه القناعة ما يبررها فاختفاء مظاهر الدولة وغياب القانون وسيادة الفوضى وتسيد شريعة الغاب كلها مبررات للقناعة المفروضة بالقائم.

من هنا يبدو اقتصار الحديث عن الأعلوية الواقعية في النظم الديمقراطية حسب، أمر مفهوم وإن حرصت بعض دساتير النظم الشمولية على التظاهر بالحرص على أعلوية الدستور وصيانته، تلك الأعلوية التي ليس لها وجود إلا في قاموس أدبيات النظام وربما أحياناً في الوثيقة الدستورية المفروضة ذاتها، أما الواقع فيشير إلى أن لا أعلوية إلا لأمر الحاكم المانح القابض.

وسمو الوثيقة الأعلى تنبع من سمو الدولة ذاتها فحيث أن الدول لا تصنف بمرتبة واحدة من حيث المشروعية والشرعية، وليست بدرجة واحدة من ناحية احترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية وضماناتها فإنها ليست بذات الدرجة من حيث السمو والرقي.

ويقيناً أن غنى الدولة وفقرها ومدى امتلاكها للثروات الطبيعية والمعدنية ليست معياراً للتصنيف، فالملاحظ أن بعض الدول الأكثر ثراءً هي الأكثر شمولية وانتهاكاً لحقوق مواطنيها وفي مثل هذه الدول لا مجال للحديث عن سمو الدستور وأعلويته، وفي المقابل تعد الدول الأكثر سمواً تلك التي تجعل الإنسان غايتها ووسيلتها والسامي الذي لا يسمو عليه شيء، الأمر الذي يفسر الإقبال الواسع على تلك الدول وإن شح فيها الخير والدخل، فقيمة الإنسان تبقى الأعلى بصرف النظر عما تملك، ورأسمالها الشعب وما دونه يُسّخر لخدمته لا العكس.

وحيث أن الاتفاق منعقد على تباين الدول من حيث احترامها للمواطن، فإن ذات الاتفاق منعقد على تباين الدول من حيث قيمة دساتيرها وعلى هذا النحو تصنف الدول إلى دول الدساتير السامية ودول الدساتير المنتهكة، ففي الأولى يسمو الدستور على الحاكم والمحكوم ويسود في البلاد وعلى العباد.

وفي الثانية تسمو إرادة الحاكم وقراراته على الجميع ولا مجال فيها للحديث عن السمو والأعلوية فالتعديل الوسيلة الأيسر إذا ما اقتضت الحاجة ذلك، ومثل هذه الحاجة لا تستجد عادة إلا إذا انصرفت أرادة الحاكم إلى ذلك مختارة لا مضطرة حافزها الرغبة الشخصية والإرادة الذاتية لا الحاجة الفعلية والضرورة

المقتضية، من هنا يدور الحديث في مثل هذه النظم والدول عن سمو إرادة الحاكم دون سمو الدستور وهو ما يتفق والمنطق، فحيث أن الدول ودساتيرها ليست بدرجة واحدة في المرتبة فإن حكامها وقراراتهم تتباين من حاكم إلى آخر بعضها محكوم مقيد بالوثيقة السامية والتشريعات الأدنى والأخرى تتجاوز كل الحدود وليس لها ضابطة أو قيد فهي مُقيِدة غير مُقَيَدة

ونصت بعض الوثائق السامية العربية والأجنبية صراحة على أعلويتها من بينها الدستور المغربي (تعتبر دستورية القواعد القانونية وتراتبيتها ووجوب نشرها مبادئ ملزمة).[1] ودستور الإمارات (احترام الدستور والقوانين والأوامر الصادرة من السلطات العامة تنفيذاً لها ومراعاة للنظام العام واحترام الآداب العامة واجب على جميع سكان الاتحاد).[2] ودستور البحرين (لا يخل تطبيق هذا الدستور بما ارتبطت به مملكة البحرين مع الدول والهيئات الدولية من معاهدات واتفاقيات).[3] ودستور الجزائر (........ إن الدستور فوق الجميع وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب ويضفي الشرعية على ممارسة السلطات).[4] ودستور الكويت (لا يخل تطبيق هذا الدستور بما ارتبطت به الكويت مع الدول والهيئات الدولية من معاهدات واتفاقيات).[5] ودستور فلسطين (يلغى كل ما يتعارض مع أحكام هذا القانون الأساسي).[6]

ونص الدستور الأرجنتيني على أن (لا يجوز تعديل المبادئ والضمانات

---

(1) فصل (6) من دستور الغرب لسنة 2011.
(2) م (44) من دستور الإمارات لسنة 1971 المعدل.
(3) م (121 / أ) من دستور البحرين لسنة 2002.
(4) ديباجة دستور سنة 1989 المعدل.
(5) م (177) من دستور الكويت لسنة 1962.
(6) م (110) من دستور فلسطين لسنة 2002.

والحقوق المنصوص عليها في المواد السابقة من خلال القوانين التي تنظم أعمال هذه النصوص).[1] (يشكل هذا الدستور وجميع المعاهدات المبرمة مع القوى الأجنبية القانون الأعلى للدولة وتلتزم به سلطات كل إقليم........).[2] ونص دستور فنزويلا على أن (الدستور هو القانون السامي والأساس الذي يبنى عليه النظام الديمقراطي ويخضع له كل الأشخاص والأجهزة التي تمارس السلطة العامة).[3] ونص دستور كولومبيا على أن (ينص الدستور على أساس اللوائح. وفي جميع الحالات عدم التوافق بين الدستور والقانون أو اللوائح القانونية الأخرى تطبق أحكام الدستور على المواطنين والأجانب في كولومبيا الامتثال للدستور والقوانين واحترام وإطاعة السلطات).[4] ونص دستور تشيلي على أن (على أجهزة الدولة أن تخضع إجراءاتها للدستور والقواعد المتبناة توافقاً معه وأن تضمن تطبيق النظام الدستوري للجمهورية تلزم قواعد هذا الدستور المسؤولين عن الأجهزة المذكورة أو أعضائها الأسميين وكذلك أي فرد أو مؤسسة أو مجموعة. يؤدي خرق هذه القواعد إلى تحمل المسؤوليات والعقوبات التي يحددها القانون).[5] ونص دستور ألمانيا على أن (يجب أن يتفق النظام الدستوري الدستوري في الولايات مع مبادئ دولة جمهورية وديمقراطية واجتماعية تحكمها سيادة القانون بالمعنى المقصود في هذا القانون الأساسي.........).[6] ونص دستور بولندا على أن (الدستور هو القانون الأسمى لجمهورية بولندا).[7] ونص

(1) م (28) من دستور الأرجنتين لسنة 1853.
(2) م (31) من دستور الأرجنتين.
(3) م (7) من دستور فنزويلا لسنة 1999.
(4) م (4) من دستور كولومبيا لسنة 1991.
(5) م (6) من دستور تشيلي لسنة 1980.
(6) م (28 / 1) من دستور ألمانيا لسنة 1949 المعدل.
(7) م (8 / 1) من دستور بولندا لسنة 1997.

دستور البرتغال على أن (السيادة وحدة واحدة لا تتجزأ وتكون للشعب يمارسها وفق الأشكال الواردة في هذا الدستور).[1] (تخضع الدولة لهذا الدستور وتقوم على أساس الشرعية والديمقراطية).[2] ونص دستور روسيا على أن (لدستور الاتحاد الروسي سيادة على كامل أراضي الاتحاد الروسي).[3] ونص دستور ماليزيا على أن (هذا الدستور هو القانون الأعلى للاتحاد وأي قانون يصدر يعد يوم الاستقلال ولا يتعارض مع أحكام هذا الدستور يعتبر لاغياً بقدر عدم اتفاقه معه).[4] ونص دستور الباكستان على أن (طاعة الدستور والقانون العام مفروض على كل مواطن أينما وجد وعلى كل شخص آخر طيلة وجوده في الباكستان).[5] الباكستان).[5] ونص دستور جنوب أفريقيا على أن (هذا الدستور هو القانون الأعلى للجمهورية ومن ثم يعد أي قانون أو سلوك لا يتماشى معه باطلاً ويجب الوفاء بالالتزامات التي يفرضها القانون).[6] ونص دستور جزر القمر على أن (يسمو قانون الاتحاد على قانون الجزر وهو نافذ في جميع أراضي جزر القمر).[7]

أولاً- الأعلوية الشكلية: دأب الفقه الدستوري على الحديث عن أعلوية الدستور مذ ظهر وتواتر العمل بالدساتير المدونة، وانصرف مفهوم السمو في بداياته إلى الشكل قبل المضمون فالجمعية التأسيسية التي شكلها الآباء المؤسسون في الولايات المتحدة لصناعة الدستور المؤسِس ميز بين السلطة

(1) م (3 / 1) من دستور البرتغال لسنة 1976.
(2) م (3 / 2) من دستور البرتغال.
(3) م (4 / 2) من دستور روسيا لسنة 1993.
(4) م (4 / 1) من دستور ماليزيا لسنة 1957.
(5) م (5 / 2) من دستور الباكستان لسنة 1973.
(6) م (2) من دستور جنوب أفريقيا لسنة 1996.
(7) م (8) من دستور جزر القمر لسنة 2003.

التأسيسية الأصلية والسلطة التأسيسية المشتقة.

فاللاعبون الكبار مثلوا المؤسِس، ومن اختارهم الشعب الأمريكي في أول انتخابات تشريعية في ظل الاتحاد الاندماجي مثلوا المؤسَس، ومنذ ذلك التاريخ والحديث يدور عن أعلوية الوثيقة السامية التي جمعت شتات الولايات الضعيفة التي يتهددها محتل الأمس القريب، فوثيقةٌ أسست وجمعت ووحدت وقوّت وأبرزت وقدمت نموذج جديد تستحق أن تحاط بهالة من القدسية والاحترام تفوق تلك الصادرة عن سلطة مؤسَسة (التشريعية) تقف في منزلة واحدة مع غيرها من السلطات المؤسَسة (التنفيذية – القضائية)، فضلاً عن أن هالة القدسية التي أحيط بها الدستور غير مقصودة بذاتها وليس ترف تشريعي سياسي بذاته لكن مقتضى التأسيس الصحيح لدولة مؤسساتية أقتضى ذلك، فتساوي الحاكم والمحكوم مؤسساتياً وتماثل التشريعات مكانة وإن اختلفت السلطات يعني الفوضى المنظمة وذهاب ريح الدولة وانتفاء الحاجة لتعدد السلطات وتنوعها بل وانتفاء الضرورة للتمييز بين الحاكم والمحكوم إذا سيضحى الجميع حاكماً وذاته محكوماً، وتتحول الدولة إلى كيان يسبق العشيرة والقبيلة وفي ذلك تراجع وتقهقر إلى مرحلة ما قبل التأسيس الدولتي وتنتفي الحاجة أصلاً لدستور مدون حيث ينهض الدستور غير المدون الذي ينتفي فيه التمييز الشكلي بين المؤسِس والمؤسَس.

وكثيراً ما يقع الخلط بين السمو الشكلي للدستور وجموده في حين أن الفارق واضح بين الاثنين، فالسمو يتحقق متى اختلفت آلية تشريع قواعد الدستور والسلطة التي صنعته " السلطة التأسيسية الأصلية "، أما الجمود فينصب على إجراءات تعديله والتي تتحقق حيث تختلف عن إجراءات تعديل القانون العادي، فالجمود مرحلة لاحقة للسمو ويترتب على الجمود دون السمو نتائج بالغة الأهمية تكمن في تحرك وسائل الرقابة حمايةً للمشروعيةِ وبطلان العمل المخالف وهو جزاء تجاوز الأشكال والمقامات.

واستقلال مفهوم السمو الشكلي عن الجمود لا يعني الانفصال الموضوعي بينهما ولكن الاستقلال العضوي الشكلي، فالسمو لا يتحقق دون جمود والجمود هو الذي يسبغ عليه وصف الأعلوية بلحاظ أن لا تمييز ينهض بين الدستور المرن والتشريع العادي إلا من حيث الموضوع والمضمون دون الشكل والقوالب وأحياناً السلطة.

ويسبق السمو الشكلي، الموضوعي في تسلسله التراتبي حيث تتولى سلطة خاصة صناعة نصوصه، فالنص صناعة سلطة بغيرها ينعدم التمييز بين السامي والعادي ومع تحقق السمو الشكلي تسمو النصوص الواردة في متن الوثيقة على سواها الواردة في غيرها من التشريعات، وإن علت أو نزلت من هنا يدين السمو الموضوعي في وجوده وتحققه للسمو الشكلي.

ويترتب على الأسبقية التراتبية هذه أن مظلة السمو الشكلي تتحدد بنطاق الوثيقة الصادرة عن السلطة المؤسِسة دون تلك الصادرة عن السلطة المؤسَسة، وإن تباينت الأخيرة في سموها وأعلويتها فالنصوص الصادرة عن السلطة التشريعية أسمى في مكانتها من تلك الصادرة عن السلطة التنفيذية، ما يترتب عليه أن ملامح التشريع الفرعي الصادر عن الأدنى تتحدد بتلك التي يرسمها التشريع الأعلى ومن مقتضيات المخالفة البطلان والقضاء بعدم الدستورية.

على ذلك لا يُعد من الوثيقة الدستورية ولا يتسم بالسمو الشكلي القانون الذي يشترط الدستور في تشريعه صدوره بأغلبية خاصة تختلف عن تلك التي تصدر بها باقي التشريعات، من ذلك قانون مجلس الاتحاد وقانون المحكمة الاتحادية العليا في العراق حيث اشترط دستور سنة 2005 العراقي تشريعهما بأغلبية ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب (يتم إنشاء مجلس تشريعي يُدعى بـ"مجلس الاتحاد" يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظّمة بإقليم

وينُظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب)[1]. (تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الإسلامي وفقهاء في القانون يُحدد عددهم وتُنظم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يُسن بأغلبية ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب).[2]

ثانياً- الأعلوية الموضوعية: ليست الموضوعات على درجة واحدة من الأهمية وعلى أساس أهميتها تتحدد أهمية القانون والقاعدة وإن علت أو نزلت، فالقانون الأساسي أو الدستور أكثر أهمية من سائر القوانين الأخرى بلحاظ كونه يحدد القاعدة التي يبتنى عليها البناء الفوقي فيحدد طبيعة النظام السياسي ونظام الحكم وكذا النظم الاجتماعية والاقتصادية وحقوق الأفراد وحرياتهم، الذين هم في الدول الأكثر تطوراً وديمقراطية غاية الدولة وهدفها وعلى أساس هذا الهدف تتحدد الأهمية النسبية للدول في سوق التصنيف العالمي بصرف النظر عن اقتصادها وتاريخها وقوتها العسكرية، ويقيناً أن اجتماع عوامل أخرى إلى جانب الرعاية البشرية سيرفع من تصنيف الدولة.

وإذا كان الشكل والإجراء أساس الأعلوية في السمو الشكلي، فإن السمو الموضوعي يتحقق على أساس الموضوع بصرف النظر عن مكان وجود القاعدة والهياكل التي حوتها، فهذا النوع من السمو يتحقق في الدستورين الجامد والمرن فطبيعة القاعدة واحدة لا تتغير بتغير طبيعة البناء الخارجي الشكلي ومن القاعدة السامية موضوعياً تستمد القواعد الأخرى شرعيتها وعلى أساس المطابقة والمخالفة يُقضى بشرعية القاعدة أو بطلانها، من هنا تصنف القواعد الدستورية ضمن القواعد والقمم فهي قاعدة وأساس لما سيأتي بعهدها وما سيبتنى عليها

(1) م (65) من الدستور العراقي.

(2) م (92/ ثانياً) من الدستور العراقي.

وهي تتربع على قمة الهرم من حيث السمو والأعلوية والمكانة فهي الأولى وبعدها التالي وهي رأس الرمح في هيكل البناء القانوني وما سواها أذرع وامتدادات، وحيث أن القاعدة الدستورية قاعدة وقمة فإن المنطق يقضي ببطلان ما يخالف الأساس بلحاظ أن شرعية التالي تُكتسب من السابق ويقيناً أن ذات الحكم يترتب على مخالفة الأسمى درجة بلحاظ التدرج القانوني والتزام الأدنى بالأعلى وإلا عمت الفوضى وانتفت الشرعية، على ذلك أن هالة الاحترام والقدسية التي تحاط بها القاعدة الدستورية لم تأتِ من فراغ ولكن لها ما يشرعنها ويبررها من هنا لا نقاش يثار بشأن هذه الأعلوية وإن اختلفت النظم الدستورية وتباينت أساليب الحكم وآليات الإنتاج الدستوري وأشكال وصور الحاوية الدستورية.

وأعلوية القاعدة الدستورية هي مبرر جعل كل ما يتعلق بنظام الحكم وتنظيم السلطات والعلاقة بينها وحقوق الأفراد وحرياتهم نطاق محصور للقاعدة الدستورية، فأعلوية القاعدة التي تنظمها تجعلها في منأى عن المساس وإلا ذهب ريح الدولة وعمت الفوضى وأصبح التعامل الخارجي مع الدولة محل شك وريبة.

وحماية للاعلوية وتحصيناً للقاعدة السامية من العدوان توزعت الدساتير بين الحماية السياسية والقضائية السابقة أحياناً المانعة للعدوان، واللاحقة المسقطة له، وإلا كانت القاعدة الدستورية محل استهداف الأدنى الساعي للنيل منها عن قصد أحياناً وخطأ أحياناً أخرى، فعدوان الحاكم الفرد أمر متوقع دائماً في النظم الشمولية، وتجاوز السلطات الأخرى غير المقصود متصور أيضاً، بلحاظ الاعتقاد الخاطئ بالاختصاص أو ضعف الخبرة وربما الاستبداد، فمصادر العدوان لا تتركز دائما بالحاكم الفرد فكثيراً ما تستبد السلطة التشريعية فتنتج قوانين تخالف الوثيقة السامية، وليس استبداد القضاء أقل من السلطتين التنفيذية والتشريعية، فاستبداد القضائين الفرنسي والأمريكي في أصعب ظرف وأزمة سياسية اجتاحت

فرنسا واقتصادية اجتاحت العالم والولايات المتحدة، يصلح أنموذجاً لاستبداد القضاء والقفز على الدستور.

فتوسع الوثيقة السامية في تنظيم اختصاص بعض السلطات على حساب الأخرى لا يعني قطعاً دعوتها للاستبداد لكن طبيعة نظام الحكم يقتضي أحياناً منح بعضها المزيد من الصلاحيات، ففي النظام الرئاسي يبرز دور الرئيس على حساب باقي السلطات ويأفل نجمه في النظام البرلماني، وبروز دور هذه السلطة أو تلك قد يكون مدعاة للاستبداد أحياناً والقفز حتى على الوثيقة التي خولته الصلاحيات وهذا التجاوز يقتضي البطلان فتقديم سلطة على سواها ليس تفضيلاً لها بذاتها وليس دعوة لها للاستبداد لكن طبيعة نظام الحكم اقتضت ذلك من هنا يكون البطلان جزاء التجاوز والوسيلة المثالية لإعادة الصلاحيات إلى نصابها.

ويقيناً أن السمو الموضوعي يجد أساسه أيضاً في كونه المصدر المحدد للفكرة القانونية للدولة والمؤسس لأيديولوجيتها وفلسفتها السياسية، فكل ما في الدولة لابد أن يدور في فلك الفكرة والفلسفة وإلا عُد خارج الأطر الرسمية المسؤولة عنها الدولة، فمؤسسات الدولة بتفرعاتها وتبعيتها ليس لها الخروج عن هذه الثوابت وإلا ثارت مسؤوليتها عن مخالفة الأسمى والأطر والهياكل.

لكن تطوير الهياكل وتبني فلسفات وأيديولوجيات جديدة ليس أمر محظور بذاته وإلا كان ذلك دعوة للجمود والانغلاق والوقوف حيث أسس السابقون وهو ما يخالف المنطق، لكن التطوير لابد أن لا يخرج عن معنى الالتزام بالدوران في فلك الفلسفة القائمة والفكرة القانونية حيث هي قائمة.

أما تبني غيرها وتقنينها في صلب دستور جديد أو في متن القائم بعد تعديله هو أمر مباح جائز، فالدستور فكرة وسلطة وهناك تلازم حتمي بينهما لا تنفك أحداهما عن الأخرى وإلا أصاب الوثيقة السامية القصور فلا سلطة منضبطة دون فكرة ولا جدوى من فكرة لا تترجم إلى ميدان تقودها سلطة ولا يمكن الحديث عن سلطة لا تملك من الأدوات ما يمكنها من أنجاز مهامها المحددة سلفاً.

ويترتب على السمو الموضوعي للوثيقة السامية في النظم الديمقراطية تعميق وتعزيز مبدأ المشروعية من خلال خضوع الأدنى للأعلى وهو ما يعزز الثقة بالأعلى ويحد من تجاوز الأدنى وإلا قضي ببطلانه والعلم بحكم البطلان المسبق سيكون هاجس رادع لمن يفكر بالتجديف خارج دائرة نطاقه المحصور.

وربما كانت النتيجة التي لا تقل أهمية عن إعمال مبدأ التدرج القانوني ومهابة الأعلى وطاعة الأدنى، خضوع الجميع محكومين وحكام للقانون وإن علا أو نزل، وإلا كانت تصرفاتهم مصابة بعيب اللامشروعية وهو ما يميز الدول الأكثر والأقل ديمقراطية أو النظم الديمقراطية والشمولية، ففي الأخيرة يُشّرع القانون ليخضع له المحكوم دون الحاكم، فالحاكم في هذه النظم فوق القانون فهو مالك الدولة وما عليها وما فيها، ويقيناً أن مالك بهذه المواصفات من غير المنطق أن يكون خاضع فهو آمر وغيره مُطيع وهو مالك وغيره مملوك، وفي مثل هذه النظم يقيناً لا جدوى من الحديث عن المشروعية الموضوعية وإن تردد الحديث عنها للتضليل بل ربما كان الحديث في تلك النظم حولها أكثر من النظم الديمقراطية.

ويقيناً أن أعلوية نصوص الوثيقة السامية نابعة ليست فقط من مبدأ المشروعية ولكن من أعلوية السلطة المنتجة لها، فالسلطة التأسيسية الأصلية سلطة مؤسَسة لغاية واحدة فقط تنتهي بإنجاز المهمة المناطة بها، حكمها نافذ ملزم لكل السلطات بصرف النظر عن طبيعتها كونها سلطة تأسيسية مشتقة أو تنفيذية أو قضائية، فالسلطة التأسيسية الأصلية سلطة مؤسِسة لفكرة الدولة القانونية وأيديولوجيتها وفلسفتها ويقيناً أن سلطة تضطلع بهذه المهمة تعلو على ما سواها من سلطات ولا تقف معها في مرتبة واحدة وإلا غاب التمييز بين المؤسِس والمؤسَس من السلطات والقواعد وانتفى مبدأ المشروعية.

وإذا كان المؤسِس مصدر شرعية المؤسَس من السلطات (التشريعية – التنفيذية – القضائية) فإن الخضوع له أمر واجب نافذ وكذا بالنسبة للقواعد

فالإطار العام والمحصورة تحدده السلطة المؤسِسة وكل تغريد خارجهما يعد موجب للبطلان.

ويناقش الفقه في إطار الأعلوية الموضوعية، التزاحم المحلي والدولي بلحاظ أن التزامات الدولة الوطنية قد تتعارض وما التزمت به بإرادتها دولياً نتيجة الانضمام لاتفاقية أو معاهدة أو منظمة، وفي إطار هذا التزاحم يثار التساؤل عن أعلوية قواعد الوثيقة السامية ومثل هذا النقاش لا يثار عادة في الدول التي حسمت أمرها صراحة كالدستور البحريني لسنة 2002 الذي نص في المادة (121 / أ) على أنه (لا يخل تطبيق هذا الدستور بما ارتبطت به مملكة البحرين مع الدول والهيئات الدولية من معاهدات واتفاقات) والدستور الجزائري (إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو اتفاق أو اتفاقية فلا تتم المصادقة عليها).[1]

لكن الملاحظ أن الغالب من الدساتير لم يعالج هذه المسألة بالغة الأهمية بل أن بعضها عقّد المسألة بإشارته صراحة إلى أن قواعد الدستور وما التزمت به الدولة من معاهدات تمثل القانون الأعلى للدولة، ومن بين هذه الدساتير الدستور الأرجنتيني (يشكل هذا الدستور وجميع المعاهدات المبرمة مع القوى الأجنبية القانون الأعلى للدولة وتلتزم به سلطات كل إقليم..........).[2]

وأمام هذا الغموض أنقسم رأي الفقه الدستوري بين من رجّح قواعد الوثيقة السامية على القواعد الدولية مراعاة للسيادة الوطنية واستقلال قرارها وأعلويته على ما سواها، وبين من ذهب إلى ترجيح القواعد الدولية على الوطنية بلحاظ أن الالتزام الدولي غالباً ما يكون إرادياً فضلاً عن أن قواعد المشروعية الدولية نافذة سارية في مواجهة الجميع وإلا عمت الفوضى وذهب ريح المنتظم الدولي،

(1) م (158) من الدستور الجزائري.

(2) م (31) من الدستور الأرجنتيني.

فالسماح للمشرع الوطني بمخالفة قواعده سيفسح المجال واسعاً للمخالفة والتطبيق الدولي المتباين وهو ما يغيب دور المجتمع والمنتظم الدولي، ونرجح الرأي الثاني بلحاظ أن التزامات الدولة الأممية أما أن تكون بإرادتها، وفي هذا الفرض أن مخالفتها للقواعد المحلية يعني إقرارها بالتعديل وإلا ما التزمت بها، أو دون إرادتها بإلزام دولي وهي ملزمة بالطاعة وهذا الإلزام القسري كافٍ بذاته لتعديل نصوص الوثيقة السامية المخالفة وإلا كانت مهددة بالجزاء الدولي.

ويترتب على السمو الموضوعي نتيجة غاية في الأهمية إذ ليس للسلطة المخولة بصلاحية معينة تفويضها لسلطة أخرى، بلحاظ أن السلطة التأسيسية الأصلية هي الخالقة لما سواها من السلطات المؤسَسة وهي ذاتها صاحبة الاختصاص الأصيل بتحديد صلاحيات كل سلطة على وجه الدقة، فالمخول بصلاحية ليس له مكنة مناقلتها لغيره دون العودة للأصيل المالك، وهذه العودة يعني بالضرورة أن الناقل للصلاحيات الأصيل وليس المخول ما يعني أن أي تعديل للصلاحيات يقتضي تعديل الوثيقة السامية من قبل السلطة المخولة بذلك، أما السلطة المؤسَسة هي مجرد وكيل وليس للوكيل نقل ما أوكل إليه لسلطة أخرى دون العودة للموكل، والسلطة المؤسَسة وهي تمارس صلاحياتها الدستورية إنما هي تمارس وظيفة لا حق شخصي ويقيناً أن ممارسة أي وظيفة محكومة بقواعد ونظم وأسس لا سبيل للحياد عنها وإلا كان التصرف مشوب بعيب الشرعية والمشروعية في الوقت ذاتها والقول بغير ذلك يعني انتفاء الحاجة للوثيقة السامية كما قواعد القانون الأدنى درجة وتصبح كل سلطة هي ذاتها مؤسِسة ومؤسَسة مُشرعة ومحكومة وهو ما يخالف أصل وجود الدستور ومبدأ التدرج القانوني الهرمي.

لكن حظر التفويض السلطوي البيني حكم غير مطلق، فالمحظور يتحول إلى جائز متى أباحت السلطة التأسيسية الأصلية ذلك صراحة بشروط ومحددات ولحكمة تقدرها، فالاختصاص مثلما هو وظيفة هو غاية يسعى المؤسِس

لإنجازها، مرة بيد الأصيل المخول ومرة بسلطة بديلة قادرة على إنجاز المهمة ذاتها التي عجز الأصيل بلوغها لظرف استثنائي، من هنا تجيز بعض الوثائق السامية صراحة التفويض ومع هذه الإجازة يصبح للمفَوض تفويضها لغيره ويبقى الأمر في دائرة الجواز.

ومن بين الدساتير التي أجازت التفويض الدستور المغربي (يمكن للحكومة أن تصدر خلال الفترة الفاصلة بين الدورات وباتفاق مع اللجان التي يعنيها الأمر في كلا المجلسين مراسيم قوانين، يجب عرضها بقصد المصادقة عليها من طرف البرلمان خلال دورته العادية الموالية:

1. يودع مشروع المرسوم بقانون لدى مكتب مجلس النواب وتناقشه بالتتابع اللجان المعنية في كلا المجلسين بغية التوصل داخل أجل ستة أيام إلى قرار مشترك بينهما في شأنه. وإذا لم يحصل هذا الاتفاق فإن القرار يرجع إلى اللجنة المعنية في مجلس النواب).[1] والدستور الأردني (1 - عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحلاً يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام هذا الدستور قوة القانون على أن تعرض على المجلس في أول اجتماع يعقده وللمجلس أن يقر هذه القوانين أو يعدلها، أما إذا رفضها فيجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلانها فوراً ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول مفعولها على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة - 2 - يسري مفعول القوانين المؤقتة بالصورة التي يسري فيها مفعول

(1) الفصل (81) من الدستور المغربي.

القوانين بمقتضى حكم الفقرة الثانية من المادة (93) من هذا الدستور).[1] والدستور البحريني (إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد كل من مجلس الشورى ومجلس النواب أو في فترة حل مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز للملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون على ألا تكون مخالفة للدستور. ويجب عرض هذه المراسيم على كل من مجلس الشورى ومجلس النواب خلال شهر من تاريخ صدروها إذا كان المجلسان قائمين أو خلال شهر من أول اجتماع لكل من المجلسين الجديدين في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي، فإذا لم تعرض زال ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك. وإذا عرضت ولم يقرها المجلسان زال كذلك ما كان لها من قوة القانون).[2] والدستور الجزائري (لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء).[3] والدستور السوري (1- يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب أو أثناء انعقادها إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك أو خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحلاً – 2 - تعرض هذه التشريعات على المجلس خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد أول جلسة له - 3- للمجلس الحق في إلغاء هذه التشريعات أو

---

(1) م (94) من الدستور الأردني.

(2) م (38) من الدستور البحريني.

(3) م (194) من الدستور الجزائري.

تعديلها بقانون وذلك بأكثرية ثلثي أعضائه المسجلين لحضور الجلسة على أن لا تقل عن أكثرية أعضائه المطلقة دون أن يكون لهذا التعديل أو الإلغاء أثر رجعي وإذا لم يُلغها المجلس أو يُعدلها عُدت مُقرة حكماً).[1] والدستور الصومالي (-1- للمجلس أن يفوض الحكومة في إصدار أحكام لها قوة القانون في موضوعات أو مسائل معينه ولفترة محدده وللمجلس عند تفويض السلطة أن يضع السياسة ويصدر التوجيهات -2- الأحكام المستندة إلي تفويض السلطة تصدر بمراسيم من رئيس الجمهورية بناء على اقتراحات يوافق عليها مجلس الوزراء).[2] (-1- للحكومة أن تصدر في حالة الضرورة العاجلة أحكاما وقتية لها قوة القانون وتصدر تلك الأحكام بقرار من رئيس الجمهورية بناء على اقتراحات يوافق عليها مجلس الوزراء ويقدم القرار في خلال خمسة أيام من نشره إلى المجلس الوطني لتحويله إلى قانون -2- يقرر المجلس إذا كان منعقدا تحويل القرار إلي قانون خلال ثلاثين يوما من تقديمه إليه وفي حالة عدم انعقاد المجلس فإن قراراه في هذا الشأن يصدر خلال الثلاثين يوما الأولي من اجتماعه -3- يزول ما لهذه الأحكام من قوة وآثار اعتبارا من تاريخ صدورها في حالة عدم تحويلها إلي قوانين وللمجلس أن يقرر زوال ذلك الأثر في تاريخ آخر وله أيضا أن ينظم بقانون تسوية ما ترتب على صدورها من أثار قانونية).[3] والدستور الفلسطيني (لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي إصدار قرارات لها قوة القانون ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات

(1) م (113) من الدستور السوري.
(2) م (62) من الدستور الصومالي.
(3) م (63) من الدستور الصومالي.

وإلا زال ما كان لها من قوة القانون أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون).[1] والدستور الكويتي (يجوز للأمير في الأحوال الاستثنائية التي تتطلب اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير ويقتضي اتخاذها إصدار قوانين ولم يكن مجلس الشورى منعقدا أن يصدر في شأنها مراسيم لها قوة القانون. وتعرض هذه المراسيم بقوانين على مجلس الشورى في أول اجتماع له وللمجلس في موعد أقصاه 40 يوما من تاريخ عرضها عليه وبأغلبية ثلثي أعضائه أن يرفض أياً منها أو أن يطلب تعديلها خلال أجل محدد. ويزول ما لهذه المراسيم من قوة القانون من تاريخ رفض المجلس لها أو انقضاء الأجل المحدد للتعديل دون إجرائه).[2] والدستور المصري (إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب عليها من آثار).[3] والدستور اليمني (إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس النواب أو في فترة حله ما يوجب الإسراع في اتخاذ قرارات لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يتخذ في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون على أن

(1) م (60) من الدستور الفلسطيني.

(2) م (70) من الدستور الكويتي.

(3) م (156) من الدستور المصري.

لا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات الواردة في قانون الميزانية ويجب عرض هذه القرارات على مجلس النواب في أول اجتماع له فإذا لم تعرض يتولى المجلس مناقشة الموضوع واتخاذ القرارات المناسبة أما إذا عرضت ولم يوافق عليها المجلس زال ما كان لها من قوة القانون من تاريخ رفض إقرارها أو من التاريخ الذي يقره المجلس مع تسوية لما يترتب من آثار على النحو الذي يقره).[1]

وجرت بعض الدساتير الوراثية على منح الرئيس صلاحية تفويض صلاحياته أو بعضها لنائبه عند غيابه ومن بين هذه الدساتير، الدستور الأردني (إذا اعتزم الملك مغادرة البلاد فيعين قبل مغادرته بإرادة ملكية نائباً أو هيأة نيابية لممارسة صلاحياته مدة غيابه وعلى النائب أو الهيأة النيابية أن تراعي أية شروط قد تشتمل عليه تلك الإرادة وإذا أمتد غياب الملك أكثر من أربعة أشهر ولم يكن مجلس الأمة مجتمعاً يدعى حالاً إلى اجتماع للنظر بالأمر).[2] والدستور المغربي (يعين الملك في حالة تغيبه خارج البلاد وتعذر نيابة ولي العهد عنه نائبا يمارس صلاحياته مدة غيابه وذلك بأمر ملكي. ويجوز أن يتضمن هذا الأمر تنظيما خاصا لممارسة هذه الصلاحيات نيابة عنه أو تحديدا لنطاقها. ب- تسري في شأن نائب الملك الشروط والأحكام المنصوص عليها في البند – ب – من المادة (48) من هذا الدستور وإذا كان وزيرا أو عضوا في مجلس الشورى أو مجلس النواب فلا يشترك في أعمال الوزارة أو المجلس مدة نيابته عن الملك. ج- يؤدي نائب الملك قبل ممارسة صلاحياته اليمين المنصوص عليها في المادة السابقة مشفوعة بعبارة:" وان أكون مخلصا للملك". ويكون أداء اليمين في المجلس الوطني إذا كان منعقدا وإلا فتؤدَّى أمام الملك ويكون أداء ولي العهد لهذه اليمين مرة واحدة

(1) م (119) من الدستور اليمني.

(2) م (28 / ط) من الدستور الأردني.

وإن تكررت مرات نيابته عن الملك).[1]

وليس للسمو الموضوعي المجرد سوى أثار سياسية، فحيث أن القواعد الدستورية أسمى القواعد القانونية السياسية النافذة قي الدولة، على جميع السلطات الامتثال لحكمها ولو بغير قناعة، فقناعة السلطة وحتى الشعب ليس من مستلزمات الأعلوية والنفاذ وإلا خالفت السلطة مصدر وجودها وشرعيتها ما يعني أن المخالفة السلطوية إنما تنال من وجودها قبل أن تنال من القاعدة ذاتها، ويتحرك الأثر القانوني حينما تنصب المخالفة على السموين الشكلي والموضوعي، إذ ستنتهي المخالفة المشتركة إلى بطلان القانون الأدنى المخالف وكذا قرار السلطة التي لم تلتزم حدودها.

---

(1) م (34 / أ) من الدستور البحريني.

الوقفة الثالثة
في تعديل الوثيقة الأسمى

لا يعد مبدأ التعديل من مختصات الوثيقة الأسمى ولا من مبتكراتها، إنما هو من مستلزمات مسايرة التطور والمستجد والمتغير، بلحاظ أن بلوغ الكمال في الصُنع الوضعي أمر محال فالكمال صفة ملاصقة للصناعة الإلهية.

ويقيناً أن الحاجة للسلطة المختصة المستقلة بتعديل الوثيقة الأسمى المدونة برزت مع ظهور السلطة المؤسِسة، وقبل ذلك كان الدستور غير المدون يجري تعديله أما من خلال العرف أو التشريع الأدنى المخالف أو السابقة القضائية، وما يسجل للتعديل المدون الوضوح والسرعة والدقة وقطع الشك باليقين، لكن ما يسجل عليه الغايات المبطنة والشخصنة وخصوصية الأهداف أحياناً، لا سيما في ظل النظم الشمولية أو التي تدعي سيرها في ركب الديمقراطية، فمثلما يسعى التعديل إجمالاً للنهوض بالمُعَدل ومسايرة المتغير وسد الثغرات وتجاوز القصور، قد يخفي في باطنه السعي للاستحواذ على السلطة أو الاحتفاظ بها دون وجه حق.

ويقيناً أن كل التعديلات الدستورية بصرف النظر عن زمانها ومكانها وطبيعتها إنما تسعى ظاهراً للقرب من الكمال خدمة للمكلف والبلاد والعباد، لكن ليس كل التعديلات تسعى واقعاً لإنجاز هذا الهدف السامي، فجل التعديلات في بلاد النظم الشمولية ذاتية ضيقه تقفز على العام من أجل الخاص، في حين أن لا مكان للخاص في أجندة بلاد النظم الديمقراطية، لكن الشطط والقصور في التعديل أمر غير مستبعد بدليل تعديل ذات النص أحياناً بعد حين، فليس كل تعديل من أجل مسايرة المتغير والمستجد والتطور لكن تجاوز القصور كثيراً ما يقف وراءه.

المشهد الأول

موجبات التعديل

يوصف الدستور أنه قانون أساس الدولة كونه المؤسِس لنظامها الشامل بتفرعاته السياسية والاقتصادية والثقافية والدينية...... وتشييد هذا البناء يُترجم بنصوص مرة مدونة وأخرى غير مدونة.

وقد تأتي النصوص منسجمة وحقيقة الغايات والأهداف التي سعى المؤسِس لإنجازها، وقد تُجانب المطلوب فتستجد الحاجة لتعديلها، ويقيناً أن لعنصر الزمن والمستجد من الظروف والمتغيرات الدولية والداخلية ما يوجب التعديل، والقول باستحالة التعديل بسبب الجمود المطلق الكلي يعني الحكم على الدستور بالموت أجلاً أو عاجلاً.

وفي الوقت ذاته يعد الدستور ميتاً سريرياً إذ سقطت مهابته وراح المتحكم بالشأن السياسي والدستوري يستبد منفرداً بتعديله متى شان وللغرض الذي يرتأيه، إذ ستُختزل الدولة والدستور فيه شخصياً ويصبح الضابط للإيقاع " الدستور " هو والعدم سواء.

وهذا ما يميز التعديل في النظم الديمقراطية عنه في الشمولية، فالحاجة الفعلية هي الباعث الدافع على التعديل في النظم الديمقراطية، والأغراض الشخصية الذاتية هي هاجس التلاعب بالدستور في النظم الواحدية، وهو ما يفسر التباعد الزمني في التعديلات الطارئة على النص الدستوري في بلدان الإرث الدستوري وتقاربها زمنياً في غيرها، فضلاً عن طبيعة النصوص التي يطرأ عليها التعديل فهي ذات طبيعة عامة في النظم الديمقراطية وغالباً ما تكون ذات طابع شخصي خاص في النظم الفردية.

وإجمالاً يقف وراء تعديل الدستور:

أولاً- سد القصور الذي يكشف عنه التطبيق أو تستجد إليه الحاجة لاحقاً:
الدستور وإن كان الوثيقة الأسمى لكنه يبقى من نتاج البشر، وحيث أن القصور طابع ملازم للإنسان فإن كمال صناعته أمر غير متوقع وإن حرص، وعادة ما يكشف التطبيق عن الثغرات التي تعتري الدستور.

وأمام قصور النص ليس أمام السلطة المشتقة المعنية إلا أن تبادر للتعديل بقصد تجاوز النقص وإلا أضحت الدولة أمام فراغ جزئي قد ينتهي إلى الفوضى أو الخلاف، ومنذ دخول أحكام دستور سنة 1787 الأمريكي حيز النفاذ عُدّل (26) تعديلاً، ربما كان أبرزها ذلك التعديل الصادر سنة 1951 الذي حدد عدد ولايات رئيس الدولة بولايتين فقط بعد أن أطلق نص المادة (2/ 1) عدد الولايات.

واللافت أن الاتجاه الغالب للآباء المؤسسون كان مع تقييد عدد الولايات لكن التصويت انتهى إلى إطلاق النص، وللتعبير عن الرغبة الحقيقية في التأسيس الصحيح بعيداً عن الميول والمصالح الشخصية رفض الرئيس واشنطن ترشيح نفسه لولاية ثالثة مع إجازة النص هذا الحق، وعلى هديه سار الرئيسين (جفرسون) و(جاكسون) ونتيجة لهذا التواتر في رفض الترشح لولاية ثالثة نشأ عرف يحدد عدد ولايات الرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية بولايتين فقط، وحينما حاول الرئيسان (جرانت) سنة 1880 و(تيودور روزلفت) سنة 1912 خرق العرف والترشح لولاية ثالثة رفض الشعب تجديد الثقة بهما.

لكن الرئيس (فرانكلين روزفلت) نجح في خرق العرف إذ ترشح وفاز بولاية ثالثة سنة 1940 ثم بولاية رابعة سنة 1945، ولقطع الشك الناشئ عن العرف باليقين (تعديل النص) عُدل الدستور الأمريكي سنة 1951 التعديل الثاني والعشرين الذي حدد عدد ولايات الرئيس صراحة بولايتين فقط وإن فصلت الولاية الثالثة الثانية بولاية رئيس جديد، فقد نص التعديل على أن (لن ينتخب أي

شخص لمنصب الرئاسة لأكثر من مدتين اثنتين........).

وحسم التعديل ذاته مسألة حلول النائب محل الرئيس بسبب انتهاء ولايته استثناء، إذ كان التساؤل يُثار قبل التعديل هل يعد هذا الحلول ولاية كاملة تجيز له تولي الرئاسة لولاية أخرى فقط؟ أم يبقى للنائب الذي حل محل الرئيس الحق في تولي الرئاسة لولايتين إضافيتين؟ فقد نص التعديل الثاني والعشرون على أن (.... كما أن أي شخص تولى منصب الرئاسة أو تصرف كرئيس لأكثر من عامين من مدة كان قد أنتخب شخص آخر لها لن ينتخب لمنصب الرئاسة أكثر من مدة واحدة).

وفي العراق صدر دستور سنة 2005 على عجالة بلحاظ الظرف الاستثنائي الذي أعّد في ظله حيث كان الاحتلال الأمريكي لا يزال يتحكم بالقرار الوطني، فضلاً عن التوقيتات الزمنية التي حددها قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية إذ كان تجاوزها يعني تعقيد المشهد السياسي من خلال، حل الجمعية الوطنية وانتخاب جمعية جديدة ثم تكليف لجنة جديدة لكتابة الدستور وعرض الدستور على الشعب لإبداء الرأي فيه في ظل ظرف أمني وسياسي استثنائي، لهذه الظروف ولد الدستور وهو مريض يعاني الكثير من السلبيات والنواقص بل والتعارضات، لكن ولادة الدستور آنذاك بالمآخذ المسجلة عليه خير من رفضه، بلحاظ أن التعديل اللاحق كفيل بسد النقص والقصور وإزالة التناقض والتعارض الذي أعترى بعض نصوصه وأحكامه.

لكن القائم على شأنه أغفل أن الدستور ولد وهو جامد جمود مطلق كلي لا بحكم النص ولكن بواقع الظروف الضابطة لمجمل المشهد السياسي، ويقيناً أن أول النصوص الواجب تعديلها المادة (142 / أولاً) من الدستور التي أوجبت تشكيل لجنة نيابية ممثلة لكل المكونات الرئيسية تقدم تقريرها إلى المجلس خلال مدة أربعة تتضمن التوصية بالتعديلات الضرورية الواجب إدخالها على الدستور.

وبالرغم من التئام المجلس النيابي بدورته الرابعة واللجنة لم تنتهِ من تقديم توصياتها بالنصوص الدستورية الواجب تعديلها، من هنا أضحى تعديل هذا النص ضرورة لازمة لتجاوزه التوقيتات الزمنية.

وحددت المادة (72 / أولاً) من الدستور مدة ولاية رئيس الجمهورية بأربع سنوات تقويمية ويجوز إعادة انتخاب الرئيس لولاية ثانية فقط، لكن النص لم يعالج الولاية الاستثنائية للرئيس فقد يجري انتخاب الرئيس على أثر وفاة سلفه أو عجزه النهائي أو إدانته عن جريمة توجب العزل، في هذا الفرض هل تعد الولاية التكميلية ولاية كاملة للرئيس بعدها يحق له الترشح لولاية ثانية حسب، أم للرئيس الذي حلّ تكميلياً محل سلفه الترشح لولايتين تعقب الولاية الاستثنائية؟

ومع ولادة الغرفة التشريعية الثانية " مجلس الاتحاد " ميتة كان لابد من تعديل النصوص المنظمة للثنائية التشريعية (48، 65، 137) على نحو يتم معه العدول عن النظام الثنائي إلى النظام الواحدي، وإضافة إلى هذه النصوص التي تعاني القصور هناك العديد غيرها بحاجة للتعديل، لكن هذا التشخيص لن يكون كفيلاً بتجاوز المآخذ المسجلة على الدستور بلحاظ الاستحالة الفعلية لا الرسمية للتعديل.

ثانياً – مسايرة المتغيرات الطارئة على الدولة: التطور من سمات الدولة إجمالاً لكن المستجد فيه أنه أصبح متوالي متسارع بعد أن حل عصر الشعوب الثائرة محل عصر الحكام، فحتى العقد الأخير من القرن العشرين كانت هيمنة الحاكم هي السائدة إجمالاً في دول القارة الأفريقية وغالبية دول أمريكا اللاتينية وأسيا، لكن هذا الطوق الذي أسر الشعوب وحولّها إلى مجرد أتباع محكومين بأوامر المتبوع، راح يتفتت بعد أن انتقلت إليها حمى الانعتاق من الدول المؤسِسة لهذا الاتجاه في العالم الأكثر تطوراً.

ويقيناً أن لا قيمة لهذا الحراك دون توثيق رسمي مكانه الطبيعي ومساره

المعتاد الوثيقة التأسيسية للدولة، وبعد أن كان تعديل الدستور جزئياً مهمة شاقة قد تستغرق سنوات طوال، راحت الدساتير تهوى متسارعة لتحل محلها غيرها وبلمسات شعبية بعد أن كانت سمتها الغالبة السلطوية، فحتى العقد الأخير من القرن العشرين كان الاستفتاء من سمات ديمقراطية الدستور بلحاظ كونه حكراً على النظم الديمقراطية، لكن تحولاً طرأ على حركة الدساتير رافق نهاية القرن وبداية قرن جديد أضحى معه الاستفتاء على الدستور أمر معتاد بصرف النظر عن الدولة والقارة والشعب، لكن ما يميز استفتاء عن استفتاء صدقية نتائجه إذ لا تزال نتائج بعضها يسودها الشك والريبة، وإلا فإن القول بصدقية نتائج كل الاستفتاءات يعني انتهاء عصر النظم الشمولية وسيادة عصر الشعوب وهو ما يتنافى والواقع المشاهد.

ومع بزوغ عصر الشعوب وتراجع مد النظم الواحدية لاسيما تلك القادمة بقوة السلاح أصبح البحث عن دستور جديدة ضرورة لازمة أحياناً لتوثيق أسس النظام الجديد، وللمحافظة على هيبة الدستور ومكانته السامية اختارت بعض الدول التغيير الواسع المساير للمستجدات بدلاً من تبني دستور جديد، مرة على دفعة واحدة وأخرى بصورة مستمرة إذ وجدت في التعديل المساير للمتغيرات أولى من الجمود حيث أنتج الدستور للقول بأعلويته فلا جدوى من دستور لا يلبي القائم والمستجد من المتغيرات، فالدستور ما أنتج ليبقى في منأى عن المساس لكنه كان إفراز حاجة وضرورة، ففي تركيا مثلاً وبعد مرور ثلاثة عقود ونيف من الزمن على ولادة دستورها البرلماني سنة 1982 استفتى الرئيس رجب طيب أردوغان سنة 2017 الشعب التركي على تغيير نظام الحكم من برلماني إلى رئاسي، ويقيناً أن هذا التحول يعد انقلاباً جوهريا في المبادئ الحاكمة للدستور والراسمة لإطاره العام، ومع ذلك أنصب الاستفتاء على تعديل الدستور دون استبداله بآخر.

ويقيناً أن تقدم عمر الدستور مثلما يؤشر مبدئياً لصلاحياته وتمسك الشعب

بمبادئه والأسس التي نهض عليها قد يكون مؤشراً أخر لعمق الأزمة التي تعصف بالمجتمع على نحو لا يمكن معها التفكير بدستور جديد مع الاعتقاد الجازم بعدم صلاحية القائم أو تخلفه عن اللحاق بركب التطور والمتغيرات الطائرة على المجتمع، ففي لبنان صدر الدستور النافذ سنة 1926 في ظل الانتداب، ويقيناً أن الظروف المحيطة بلبنان سنة صناعة الدستور ليست ذاتها في العقد الثاني من القرن الحادي والعشرين فعقد من الزمان كفيل بتعديل الدستور في ظل الحراك المستمر للشعوب الباحثة عن الحرية المتطلعة للمزيد من المكاسب فضلاً عن التطور المادي والتكنولوجي المتسارع.

ومنذ نفاذ الدستور وحتى سنة 1990 عُدل الدستور أحد عشر تعديلاً وطالت التعديلات اثنتين وسبعين مادة من مواده المائة والاثنتين، ومس التعديل خمس وعشرون مادة أكثر من مرة واحدة، ولم تنجو من التعديل سوى ثلاثين مادة بعضها يتعلق بالمبادئ العامة الثابتة التي من غير المتصور تعديلها كمادة (4) (لبنان الكبير جمهورية عاصمتها بيروت) والمادة (6) (إن الجنسية اللبنانية وطريقة اكتسابها وحفظها وفقدانها تحدد بمقتضى القانون) والمادة (14) (للمنزل حرمة ولا يسوغ لأحد الدخول إليه إلا في الأحوال والطريقة المبينة في القانون).

ولابد من الموازنة بين أعلوية الدستور وسموه وبين الحاجة الفعلية للتعديل، فالهوة بين الكائن والذي يجب أن يكون قد ينتهي إلى الحراك الثوري أو العسكري من أجل تحقيق التطابق بين الحاجة والنص، بلحاظ أن الوسائل الدستورية للتصحيح تأتي في مقدمة آليات ردم الهوة وتجاوز النقص والقصور، ومع عجز هذه الآليات عن إنجاز المهمة لا يبقى إلا للوسائل الاستثنائية التحرك بقصد التصحيح وهو ما يفسر توجه دعاة التصحيح صوب المطالبة بإصلاح الدستور أولاً بلحاظ أن لا صلاح للشأن السياسي دون صلاح النص الدستوري وبهذا الإصلاح يقترن التصحيح التشريعي ثم التغيير المجتمعي.

وبالتأكيد أن هناك تناسب طردي بين عدد نصوص الدستور وبين التعديلات

الطارئة عليه، فالإغراق في تناول الجزئيات والتفريعات يقتضي التعديل المستمر بلحاظ الثبات النسبي للمبادئ والتغير المتسارع للجزئيات، من هنا تحرص الدساتير النموذجية وبلاد الإرث الدستوري على تجنب تنظيم مسائل تدخل ضمن نطاق التشريع العادي، فاحترام النطاق المحدد لكل سلطة من دواعي ثبات الدستور نسبياً.

ثالثاً- تغيير طبيعة نظام الحكم دون إلغاء الدستور: كثيراً ما يطرأ تغيير جذري على طبيعة نظام الحكم يقتضي استبدال الدستور القائم بدستور جديد ينسجم والمستجد من شؤون الحكم، لكن الحاكم أو القابض على السلطة يتجنب استبدال الدستور القائم بآخر جديد تحاشياً للحراك الشعبي الذي قد ينتهي إلى الإطاحة بما سعى إليه، فيدخل تعديلاً جوهرياً على الدستور بنحو يغير من المبادئ والأسس التي نهض عليها ويبدو الدستور بعد التعديل وكأنه وثيقة جديدة، بلحاظ أن العبرة بالجوهر والمضمون والمباني والمعاني لا بالشكليات والنصوص العامة العائمة الشاملة لحقوق المواطن ظاهراً.

ومن بين الدساتير التي احتفظت ببنائها الهيكلي دون الجوهري دستور السنة الثامنة الفرنسي (1799-1814) حيث تبنى الدستور بنصه الأصلي الأول النظام الجمهوري أسلوباً للحكم وفي سنة 1802 أدخل عليه نابليون تعديلاً جوهرية حوّل بموجبه نظام الحكم من جمهوري إلى إمبراطوري واختير هو ذاته قنصلاً عاماً لفرنسا مدى الحياة واحتفظ بحق تسمية خلفه، وبعد سنتين من التعديل الأول عُدل الدستور مرة ثانية وتحولت فرنسا بموجب هذا التعديل من جمهورية إلى إمبراطورية ويقيناً أن هذا التعديل كان من متممات التعديل الذي سبقه.

في تركيا تنحى الرئيس رجب طيب أردوغان سنة 2014 عن منصبه رئيساً للوزراء وغادر زعامة حزب العدالة والتنمية لصالح وزير خارجيته أحمد داوود أوغلو، بعد أن ترشح لمنصب رئيس الدولة ولم يكن المنصب الشرفي هو

المقصود بذاته لكن أردوغان كان يُعّد العدة للانتقال بتركيا من النظام البرلماني إلى النظام الرئاسي وهو ما تحقق له فعلاً سنة 2017، وعلى أثر نجاح هذا التعديل الدستوري الجوهري عدّل حزب العدالة والتنمية نظامه الداخلي على نحو يسمح لرئيس الدولة برئاسة الحزب.

رابعاً- التعديل بقصد تركيز السلطة أو تمديد الولاية: الأصل في التعديل أن يكون بقصد تصحيح مسار أو تجاوز قصور أو سد فراغ، ومثلما تتعرض كل الظواهر للانحراف فإن الانحراف في تعديل الدستور أمر متوقع وإن حمل ظاهراً شعار التصحيح ومسايرة المستجد، لكن انحراف التعديل في النظم الشمولية أو السائرة تواً على طريق التحول الديمقراطي أكثر توقعاً منها في بلاد الإرث الدستوري، فمن غير المتصور الانحراف بتعديل الدستور في النظم الديمقراطية وإن حدث ذلك فهو خطأ غير مقصود بذاته.

واللافت أن تعديل مدة ولاية الرئيس على نحو يجوز معها انتخابه لولايات أخرى أو إطلاق عدد الولايات أضحت أمر معتاد في دساتير بعض النظم الانقلابية التي اتخذت من الثورية شعاراً لها ومن الانتخابات الشكلية وسيلة للإيحاء بالتحول الديمقراطي، ففي الوقت الذي عُدل فيه الدستور الأمريكي سنة 1951 على نحو حدد عدد ولايات الرئيس المطلقة راحت بعض الدساتير العربية تطلق هذه الولايات لعنان الرئيس على نحو تحولت معه بعض النظم العربية السابقة من نظم جمهورية إلى ملكيات وراثية، فبموجب المادة (77) من الدستور المصري لسنة 1971 الملغى حُددت ولاية الرئيس بستة سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وفي 22 مايس 1980 عُدل نص المادة (77) على نحو أطلق معها عدد الولايات (مدة الرئاسة ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتائج الاستفتاء ويجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدد أخرى).

ووفقاً للمادة (39) من الدستور التونسي بنصها الأصلي ينتخب الرئيس لمدة

خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وفي سنة 1975 عُدلت المادة (39) وأصبح الرئيس الراحل (الحبيب بو رقيبة) رئيساً مدى الحياة، وفي سنة 1988 عُدلت المادة ذاتها وأصبح للرئيس تجديد ولايته لمرتين متتاليتين إضافة لولايته الأصلية، وفي سنة 2002 جرى تعديل النص مرة رابعة وأصبح للرئيس تولي الرئاسة لولاية رابعة، ثم عُدل مرة أخيرة وأصبح للرئيس تولي الرئاسة للمرة الخامسة، وقبل أن تنتهي ولايته الأخيرة أطيح به (الرئيس زين العابدين بن علي) بثورة شعبية.

وحددت المادة (74) من الدستور الجزائري لسنة 1989 في نصها الأصلي عدد ولايات الرئيس بولايتين فقط، وفي سنة 2009 طرأ تعديل هام على المادة ذاتها وأصبح للرئيس اعتلاء المنصب لعدد غير محدد من المرات، في وقت نص فيه دستور كوريا الشمالية لسنة 1948 على عدم سريان التعديلات الدستورية الطارئة على مدة ولاية الرئيس أو عدد ولاياته، على الرئيس الذي جرى التعديل في عهده، ويقيناً أن مثل هذا الحظر الموضوعي من شأنه الحد من تعديل مدة الولاية إلا لأغراض موضوعية بلحاظ أن التعديل سوف لن يعود على الرئيس القائم بالفائدة ولن يطيل أمده في السلطة.

المشهد الثاني
موارد التعديل

في الدساتير غير المدونة قد يكون مورد التعديل، السابقة القضائية أو التشريع المقنن وكثيراً ما يكون العرف مصدر التعديل.

ولا تبتعد موارد تعديل الدستور المدون عن ذلك، ولكن على تفصيل واختلاف في المرتبة وقوة التأثير ومصدر الشرعية، فالدساتير لا تنيط عادة صلاحية تعديلها جزئياً إلا للسلطة المؤسَسة المشكّلة أساساً لهذه الغاية دون

غيرها وليس من بين الدساتير من ينص صراحة على إناطة هذه الصلاحية للقضاء أو النص على أن للعرف تعديل النص الأسمى المدون، فمثل هذه الإشارات كافية لسلب صفة الجمود والسمو عن الوثيقة العليا وهي كفيلة بمساواتها مع التشريعات الصادرة عن السلطة المؤسَسة أو المشتقة (البرلمان).

لكن صلاحية العرف والقضاء العالي بتعديل الوثيقة السامية أمر واقع وإن بنسب متفاوتة تبدأ من أدناها ولا تنتهي إلا بأعلاها مع ملاحظة أن نسب الانحراف في الغايات التي تقف وراء التعديل تختلف من مصدر إلى آخر، فيبدو الانحراف أكثر توقعا في القضاء والسلطة التأسيسية المشتقة وأقل حدوثا في العرف، بلحاظ أن الأخير يعبر غالباً عن الحاجة الفعلية ولا يستقر إلا بعد مروره بمراحل طويلة ومخاضات قد تسقطه وهو في مراحل ولادته الأخيرة، وإن كانت الحاجة إليه تبرز عادة في ظل الوثائق الأكثر جموداً وتلك الموجزة حيث الحاجة لوسيلة تلاحق القصور والغموض والإيجاز.

أما تدخل القضاء فلا يخرج عن واحد من احتمالين أما في بلدان بلغت درجة من الديمقراطية وحصّن القضاء نفسه من التدخلات على نحو راح فيه يلعب واقعاً دور الحكم المحايد بين السلطات، أو أنه من الضعف بدرجة تبع معه لإحدى السلطتين حتى أضحى أداة لتنفيذ مقررات وتوجهات المتبوع، ويقيناً أن هذه التبعية لا تقف عند حد إصدار قرارات مؤيدة له في مواجهة الخصوم لكنها غالباً ما تمتد للمساس بالوثيقة الأعلى.

أولاً- التعديل بالآلية الاستثنائية: لا تخرج الآلية الاستثنائية لتعديل الوثيقة الأسمى للدولة عن العرف والقضاء، بلحاظ أن هذه الوسائل لا تتحرك عادة إلا استثناءً ومن غير نص دستوري.

والأصل فيها أنها تأتي لسد الشاغر الذي تتركه السلطة التأسيسية المشتقة المعنية بالتعديل أو تتحرك استجابة لمصالح ضيقة غير ذي صلة بالصالح العام

فهي لا تخرج غالباً عن تكريس الصلاحيات لحساب الحاكم أو القابض على السلطة أو بغاية تمديد مدة ولايته المنتهية بموجب النص الدستوري....... وهذا ينطبق على التعديل القضائي.

أما التعديل العرفي فينحصر نطاقه عادة في دول الدساتير غير المدونة أو الدساتير الموجزة، فيأتي بقصد سد القصور متجاوزاً تعقيدات الآليات الرسمية أو العقبات الناشئة عن عدم التوافق الحزبي والسياسي داخل المؤسسة المعنية بالتعديل الرسمي، فقد لا تكون الأغلبية السلطوية النيابية كافية لتمرير التعديل أو قد تحجم السلطة المعنية باتخاذ المبادرة الأولى بلحاظ أن السلطة المختصة بالاقتراح قد لا تكون ذات السلطة المختصة بالمناقشة والإقرار أو جزءً منها.

وقد تقف عقبة المصادقة التنفيذية حائلاً دون التعديل، فرأس الهرم التنفيذي قد لا ينتمي لذات الحزب والتكتل البرلماني الذي يسعى للتعديل بصرف النظر عن غاياته وأغراضه.

1- التعديل العرفي: في بلدان الدساتير غير المدونة ومَثَلها اليتيم النادر المملكة المتحدة، يبدو العرف طريقاً أصلياً معتاداً للتعديل بلحاظ أن مصدر هذا النوع من الدساتير العرف والسابقة القضائية وأحياناً التشريع العادي المكمل، ويتحول الأصل إلى استثناء والمعتاد تالياً في المرتبة في الدساتير المدونة، حيث يعد العرف في ظلها مصدراً مكملاً لما شاب النص من قصور لم تتجاوزه الآليات الرسمية المدونة.

وقد يكون العرف وسيلة لردم الهوة بين النص والواقع بين ما يجب أن يكون وما هو كائن بين المثالية والقائم، فكثيراً ما تُكتب نصوص الدستور من قبل سلطة مؤسِسة تسعى للحالة المثالية وتتطلع لما هو أفضل وتأمل الارتقاء بالواقع، وكثيراً ما تكون نصوص الدستور رد فعل على ما هو قائم أو رفضاً للموروث أو بغاية قطع الصلة بالماضي المرير فتأتي نصوصه وبينها وبين الحقيقة بون شاسع

وحاجز ينبأ ببقائها حبيس الوثيقة الرسمية، من هنا يتحرك العرف بغاية ردم الهوة والتقريب بين النص المسطر والحاجة الفعلية، فالشعب ضحية صراع الكائن وما يجب أن يكون وهو الخاسر الأكبر في حلبة صراع المتخاصمين من الساسة والأحزاب التي غالباً ما تتخذه وسيلة للعبور أو تصفية الخلافات الذاتية لا تلك التي تسعى لمصلحة البلاد والعباد، فالخلاف من أجل المصلحة العليا يقرب المسافات ويردم الفجوات ويجمع الديانات ويوحد القوميات بغاية الارتقاء، ومثل هذه الخلافات محمودة غير مذمومة مرحب بها غير مطرودة.

لكن مثل هذه الصراعات انحسر مدها وتقلصت مساحاتها وتراجعات احتمالاتها لصالح النزاعات السلطوية الشخصية ممولة ومدعومة من محتل الأمس القريب أو من دول الصراع الإقليمي وربما العالمي متخذة من الأراضي الرخوة سياسياً، حلبة لتصفية خلافتها بعيداً عن أراضيها وأمن مواطنيها مستخدمة مراهقو السياسة أو ممن باع وطنه بثمن بخس وسيلة لتمرير ما خططت له، وإلا فالخلاف نشب بين الشمال والجنوب الأمريكي الفيدرالي الناشئ، وتصارع الساسة في أكثر من مناسبة وفي عدة محطات، كانت شارعتها العاصمة ثم من يُسطّر نصوص الدستور الوليد ذلك الدستور الذي كان باكورة الدساتير المدونة في العالم، والذي جمع عدة دول بإرادتها في دولة واحدة، تناسى فيها الساسة والقابضون على السلطة مصالحهم السلطوية الضيقة من أجل مصير موحد مشترك يقوي بلدانهم ويرفع شأنها، فتحولت بلدانهم من دول إلى دويلات وتغيرت ألقابهم من رؤساء مستقلون إلى حكام تابعين.

ولم تكن آلية اختيار الرئيس والحاكم أقل صعوبة من محطات الدستور الأخرى، وكذا آلية تشكيل السلطة التشريعية فنظام الغرفتين كان هو الطاغي على مناقشات الآباء المؤسسون ولم يكن التعيين والانتخاب سبب الخلاف بين الولايات الكبيرة والصغيرة، لكن آلية التمثيل في المجلس الأعلى كادت أن تطيح بالاتحاد الوليد بعد أن تمسكت الولايات الكبيرة بمبدأ التمثيل على أساس عدد

سكان الولاية، ويقيناً أن هذه الآلية كانت ستضمن هيمنة الكبير من الولايات على الصغير، بلحاظ التناسب الطردي بين عدد السكان والمقاعد الحاصلة عليها، وتمسك الولايات الصغيرة بالتمثيل المتساوي في المجلسين، حيث وجد ممثلو الولايات الصغيرة أن في المساومة بقصد ضمان مصالحها خير وسيلة لانتزاع الحقوق الجامعة لا المفرقة، فتمسك مندوبيها بمطلبهم بأن يكون التمثيل متساوي في المجلسين لا فرق بين صغير وكبير، ويقيناً أن هذا التشبث لم يكن بدافع المصلحة السلطوية الضيقة ولكن بغاية قيام اتحاد اندماجي رصين لا يضطر فيه الصغير إلى الانسحاب بعد حين مدفوعاً بإحساس المضطهد المقهور، وحيث أن تمسك الكبير والصغير لم يكن بداعي المصلحة الشخصية أو المناطقية الضيقة ولكن بدافع المصلحة الوطنية العليا، فإن نقطة الالتقاء الوسطية لم تكن غائبة وإن كانت بحاجة للبحث عنها وبذل المزيد من الجهد والتنازل المتقابل، فالتنازل من أجل العام لا الخاص ذروة الوطنية من هنا اتفق اللاعبون الكبار وإن اختلفوا في أحجامهم وقوتهم على أن يكون التمثيل في المجلس الأدنى وفق المعيار العددي لسكان الولاية على أن يتساوى الجميع في التمثيل في عضوية المجلس الأعلى.

وولد الدستور المدون الوضعي الأول في العالم بعدد محدد من النصوص لم يتجاوز ست مواد فكان الأقل نصوصاً في موسوعة الدساتير القائمة والملغية، ويقيناً أن هذا العدد القليل المحدد من النصوص لم يكن كافياً لتنظيم الأوضاع الدستورية في الدولة الفيدرالية الوليدة، لكن تحديد عدد النصوص وتقليلها إلى الحد الأدنى كان يعني تضييق الهوة بين الشركاء وزيادة عدد نقاط الالتقاء الجامعة، فالبحث عن الجامع آنذاك كان أمر غاية في الأهمية بلحاظ الخشية والتردد من الانضمام لاتحاد ينهي الصفة الدولية للكيانات المستقلة ويستبدلها بكيانات محلية تابعة بما يترتب على ذلك من مساس بالامتيازات السلطوية.

وبالتأكيد أن قناعة المؤسِس للدستور انصرفت صوب العرف والقضاء لسد القصور الذي سيُسجل على النص الدستوري ومثله سيبرز بفعل المستجدات إن

لم يكن آجلا فعاجلاً وهو ما أثبته الواقع، فقد عُدل الدستور بعد دخول أحكامه حيز النفاذ بساعات قليلة درءاً لخلاف كاد أن يطيح بالدولة الوليدة ودستورها الناشئ.

ومن بين الأعراف التي سادت في الولايات المتحدة إعادة تشكيل الفريق الحكومي العامل مع الرئيس الجديد الواصل تواً للبيت الأبيض، وإناطة منصب وزير الخارجية والدفاع ومندوب الولايات المتحدة الأمريكية في الأمم المتحدة بحزب الرئيس تحديداً، ومن الأعراف التي سادت الولايات المتحدة منح الرئيس مدة مائة يوم لاتخاذ بعض القرارات تنفيذاً لبرنامجه الحكومي، ومن الأعراف الأكثر ذيوعاً اختيار الرئيس الجديد تشكيلة حكومية جديدة بكل أعضائها بصرف النظر عن نجاح الوزير المنتهية ولايته أو إخفاقه فمصير الوزير محكوم تلقائياً بمصير الرئيس.

في العراق الفيدرالي الناشئ كانت معادلة تأسيس الدولة في ثوبها الفيدرالي والوطني الجديد معكوسة عما قامت عليه الدولة الفيدرالية الأمريكية، بلحاظ ظروف إنتاج السلطة الجديدة وفقدان الثقة البينية بين المكونات القومية والدينية، والاستقطاب العكسي بين المتمسك بأستار النظام الجديد والمتشبث بأطلال النظام المطاح به، فضلاً عن تدخلات الأجنبي المحتل وعدم تخصص كاتب النصوص، فقد كُتبت نصوص الدستور بأيدي غير محترفة جمعت بين المهندس والطبيب والميكانيكي ورجل الدين واللغة وعالم الأحياء والتاريخ والجغرافية...... فكانت اللجنة شاملة للأغلب من الاختصاصات والمختصين إلا في حقل الدستور والنظم السياسية، هذا فيمن مثل المكون العربي في لجنة كتاب الدستور أما المكون الكوردي فقد حرص على زج الخبراء والمختصين من المشهود لهم بالخبرة والتجربة وهو ما يعكس رغبة المؤسس في بناء دستور مصنوع يلبي الطموح الشخصي ويجسد ما يجول في النفس من طموحات وأمنيات قومية ومذهبية.

ويقيناً أن إنتاج دستور بيد مؤسِس مرة غير مختص وأخرى بداعي حصد المكسب القومي، لن يكون قادر على تشييد بناء رصين ولم يكن الدستور المريض بعيداً عن تشخيص المُنتج فقد نصت المادة (142 / أولاً) من الدستور على أن (يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي، مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور وتُحل اللجنة بعد البت بمقترحاتها).

ومن حيث أراد المؤسس معالجة الداء فقد عمق الأزمة إذ اشترط في تشكيل لجنة معالجة القصور الدستوري أول مرة، تمثيل المكونات الرئيسية للمجتمع وينصرف معنى المكونات هنا إلى القوميات الرئيسية والمذهبين الشيعي والسني، ما يعني أن اللجنة المشكلة ستكون لجنة مصالح خاصة ضيقة لا لجنة مصلحة وطنية، لجنة تعيد التوازن الذي قد اختل لحساب هذا المكون أو ذاك، ويقيناً أن مثل هذه اللجنة سوف لن تزيد الأزمة الدستورية إلا عمقاً بدليل مضي أكثر من عقد ونصف من الزمان واللجنة لم تنجز أعمالها، والمقتضى تعديل الدستور على نحو تعدل معها المدة الواردة في المادة (142 / أولاً).

وتأكيداً للمؤكد المصلحي المكوناتي أوجبت المادة (142 / ثانياً) التصويت على التعديلات الدستورية دفعة واحدة، ما يعني أن السلطة التأسيسية الأصلية تدعو للتواطؤ أو أنها أيقنت أن أي تعديل لن يمضي إلا توافقياً بصرف النظر عن المصلحة الوطنية العليا، وبالقطع أن مثل هذا التشييد الدستوري لن يؤسس لدولة وطنية موحدة ولكن يمهد لدولة ضعيفة ناهضة على أساس المكونات والطوائف.

وبإجراء مقاربة بين التجربتين الدستورية الأمريكية والعراقية يبدو التباين الظرفي والوطني ماثلاً، فالولايات الأمريكية المندمجة في بناء فيدرالي لم تقدم على هذه الخطوة إلا من أجل توحيد الجهد العسكري لمواجهة الخطر الخارجي، الذي ظل يتهددها بعد الاستقلال المنفرد فرأت الدول المستقلة

حديثاً أن لا وسيلة أفضل لمواجهة الخطر القائم إلا بتوحيد الجهد والقوة، في وقت كان فيه البناء الفيدرالي العراقي ليس استجابة لمتطلبات ظرفية حقيقية ولكن تنفيذاً لمقررات سابقة تيامنت عليها المعارضة قبل وصولها إلى سدة السلطة.

وفي الوقت الذي جدف فيه ساسة الشمال والجنوب الأمريكي باتجاه الفيدرالية، ظل الساسة الكورد وبعض الشيعة متمسكين بهذا النظام في مناقشات الدستور في وقت عارضه الساسة السنة والغالب من الشيعة.

وبالقطع أن هذا التباين السياسي والمجتمعي إنما كان يعكس عدم الحاجة الفعلية لهذا النظام، لكن الخشية من عودة استبداد المركز كان هاجس المتعلقين بأستاره في وقت اعتقد فيه معارضوه جازمين أن مقومات الفيدرالية غير ناهضة في العراق، فليست المساحة من السعة بحيث يشق معها الإدارة الموحدة ولم تكن المشكلة القومية والمذهبية والتعدد اللغوي عائقاً دون العيش المشترك على مدى تاريخ الدولة، ولم يقف العامل الاقتصادي والأمني حافزاً للتحول من النموذج الموحد إلى الفيدرالي، فقوات العراق المسلحة قبل الفيدرالية وبعدها هي ذاتها مؤلفة من شعب المحافظات وإن أعيدت هيكليتها على نحو أختلف فيه التمثيل القومي والمذهبي، وبالتالي ليس في الفيدرالية إضافة أمنية.

ومثلما غاب الحافز الأمني غاب الدافع الاقتصادي فلم يكن في الفيدرالية إضافة اقتصادية، فاقتصاد العراق الريعي هو ذاته قبل التحول الفيدرالي وبعده.

ومثلما اختلف ساسة الشمال والجنوب الأمريكي في لجنة كتابة الدستور، اختلف ساسة العراق لكن شتان بين خلاف المختلفين، فخلاف الطائفة الأولى على مكان إقامة العاصمة وعلى أي الأراضي تقام فضلاً عن تمثيل الولايات في السلطة التشريعية، إضافة لقضايا أخرى وطنية، أما خلاف أطراف الطائفة الثانية فكان على كيفية تحصين حقوق الطائفة والقومية، ولم يكن الخلاف على ضمان حقوق الوطن وكيفية حماية المواطن، فالخلاف من أجل الاثنين محمود لكنه

مذموم إذا كان بقصد التقسيم والتشتيت.

وإذا كانت إرادة الساسة الأمريكان متفقة على نظام الثنائية التشريعية بفعل الحاجة التمثيلية ففيه تُمثل الولاية الصغيرة والكبيرة على نحو مرضٍ، ومن خلاله يتم القفز على الأزمة التي كادت أن تطيح بالاندماج الوليد، فإن لا حاجة حقيقية لهذا النظام في العراق مطلقاً وإن عرفه تاريخيا، لكن الاعتقاد أنه من مستلزمات قيام الفيدرالية هو الذي وقف وراء تبنيه والدفاع عنه بقوة، في الوقت الذي تبنت فيه العديد من النظم الفيدرالية النظام الواحدي في تشكيل سلطتها التشريعية كالإمارات العربية المتحدة والباكستان والكامرون.

من هنا جاء تنظيم المجلس الثاني (الاتحاد) مبتسراً قاصراً إذ جاء النص عليه في ثلاثة مواضع من الدستور في المادة (48) التي نصت على أن (تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد) والمادة (65) (يتم إنشاء مجلس تشريعي يُدعى " مجلس الاتحاد " يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب) والمادة (137) التي نصت على أن (يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما وردت في هذا الدستور إلى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور).

ومن استعراض النصوص المنظمة لمجلس الاتحاد يبدو جلياً عدم الحاجة الفعلية للغرفة الثانية، علماً أن نقاشاً طويل دار في لجنة كتابة الدستور بشأن تبني الأحادية أو الثنائية التشريعية، فقد ذهب الرأي الأول إلى أن نظام الغرفتين من مستلزمات النظام الفيدرالي، وكان من دعاة هذا الرأي حسيب عارف العبيدي (... بما أنه نحن نظام نيابي أقرينا موضوع النيابية والنظام البرلماني، يُفترض الجمعية

الوطنية تتألف من مجلسين، المجلس الأول هو النواب حسب السكان وإذا تم الاتفاق على الأقاليم فسيكون مجلس الأقاليم بالتساوي).[1] والملاحظ أن الدكتور حسيب عارف يذهب إلى أن نظام الغرفتين من مستلزمات النظام النيابي والنظام البرلماني، في حين أن لا أحد من الفقه الدستوري يذهب إلى أن نظام الغرفتين التشريعيتين من مستلزمات النظام النيابي (التمثيلي) أو البرلماني. وربما كان يقصد النظام الفيدرالي، وعلى هذا الفرض فإن نظام الغرفتين ليس من مستلزمات النظام الفيدرالي فهناك من الدول الفيدرالية من تبنى نظام الغرفة الواحدة كما في الإمارات العربية المتحدة والباكستان والكاميرون.

وشايع هذا الاتجاه ثامر الغضبان (.... إن مجلس الأقاليم والمحافظات هو مجلس تشريعي ثاني مثلما اتفقنا عليه، هو أحد أركان السلطة التشريعية الذين يمثلوه ممثلون من الأقاليم والمحافظات على المستوى الوطني لأغراض التشريع.....).[2] وبذات الرأي نادى ضياء الشكرجي (... أنا ممن دعا إلى مجلس ثاني ولكن ليس ضمن الموجود في بعض الدول كمجلس الشيوخ وغير ذلك....).[3] وشايعهم محمود عثمان (هذا موضوع مهم جداً ومرتبط بالفيدرالية، أي فيدرالية في العالم عنده مجلسين عادة، بدول العالم سببه أنه حتى الأكثرية لا تكون مسيطرة والأقلية تضيع حقها، موجود بالعالم كله يعني لأن الديمقراطية مفهومة بأنه حكم الأكثرية لكن مع ضمان حقوق الأقليات موجودة فهذا لضمان الأقليات، مثلاً إقليمين أو ثلاث أقاليم يصبح عدد متساوي تصويت يكون بشكل بحيث لا يغبن أحد أن يفرض رأي على الثاني وكل قرار يمر من المجلس النيابي إلى المجلس الثاني، مجلسين يوافقون عليه حتى يكون مضمون أنه لا يغبن أحد

(1) محاضر لجنة كتابة الدستور العراقي لسنة 2005، العصري للطباعة الفنية، بغداد شارع المتنبي، ط1، 2018، المجلد الثاني، ص 585.

(2) نفس المرجع، ص 1696.

(3) نفس المرجع، ص 1698.

فهذا ضروري...).[1] وبذات الرأي ذهب كمال حمدون (مجلس الولايات ينسجم وتطبيق نظام اللامركزية الإدارية إذا طبق نظام اللامركزية سوف يكون هذا مجلس المحافظات ويقترن معه مجلس محلي للمحافظات).[2] وكذا سليم الجبوري (من مميزات النظام الفيدرالي ضرورة أن يجعل الناس قريبين من صناع القرار وهذا يتحقق بآليات عدة منها ضرورة وجود مجلسين، مجلس مُعّبر عن الأقاليم والمناطق لنقل ما يمكن نقله ويعبر عن ضرورات معينة قد لا تصل إلا بوجود ممثلين عن الأقاليم).[3] وأكد هذا الرأي فؤاد معصوم (فكرة المجلسين تأتي من أن الجمعية الوطنية تمثل الناخبين، المواطنين، الجماهير. وأما مجالس الأقاليم فهم يمثلون الأقاليم شخصية الإقليم كشخصية ولكن بالجمعية الوطنية ليس هناك تمثيل لشخصية هذه المحافظة أو الإقليم الملاحظ التركيز على الجماهير، وأما بالنسبة للآخر للإقليم هذا فرق، إضافة لذلك المجلس الثاني نوع من الفلتر حتى على القوانين لمنع التسرع في التشريع وبعدين من الصعب مراجعة القوانين وتعديله وتغييره... فالمجلس الثاني سيكون مجلس مراجعة....).[4] وأيد السيد محسن القزويني هذا الرأي (بسم الله الرحمن الرحيم وجود مجلسين يحقق فوائد كثيرة الحقيقة، الفائدة الأولى ضمان مصالح الأقاليم من خلال وجود المجلس الإقليمي....).[5] وقال بهذا الرأي فخري القيسي (أنا اعتقد بضرورة وجود مجلس أقاليم يعني موجود مثيله في التشريع الإسلامي خصوصاً نحن عندما نقول المصدر الأساسي هو الإسلام فالتشريع الإسلامي مجلس أهل الحل والعقد موجود وله تأثير في تكوين الحضارات.... ويجب أن ينظر في المجلس الثاني

(1) نفس المرجع، ص 1699.
(2) نفس المرجع، ص 1700.
(3) نفس المرجع، ص 1703.
(4) نفس المرجع، ص 1705 – 1706.
(5) نفس المرجع، ص 1706.

العمر والخبرة والكفاءة فلذلك يجب أن يكون هناك مميزات خاصة بهذا المجلس كي يكون صمام أمان....).[1] وقال نديم الجابري (يوجد فرق بين القضية النظرية والقضية الواقعية، النظرية طبيعي كل دولة فيدرالية لابد أن يكون لها مجلسين لكن بما أنه فعلاً لم تتبلور الأقاليم فنحن نؤسس لشيء غير موجود في الواقع فهذه الصياغة الوسطية أتصور ممتازة جداً يعني يشترط مع تكون الأقاليم يؤسس مجلس ثاني).[2] وقال سعد جواد قنديل (... ممكن أن نضع في الدستور بعض الآليات ولكن غير تفصيلية لتشكيل المجلس الثاني عندما يحين وقته ونقول التفاصيل تذكر بالقانون).[3] وعقّب عدنان الجنابي (الآلية يجب أن تصبح أشد من قرار بسيط من الجمعية الوطنية لإنشاء المجلس الثاني).[4]

وعلى خلاف هذا الرأي، ذهب رأي ثاني في اللجنة المؤسِسة إلى عدم الحاجة لوجود مجلس ثان على الأقل في الدورات الأولى لعمل مجلس النواب، فقد ذهب علي الدباغ (نحن قررنا أن هناك جمعية وطنية أو مجلس نواب منتخب من قبل الناس مباشرة، نحن ننتخب مجلس ثاني نضعه للرقابة على المجلس الأول أتصور الآن ضرورة وجود مجلس ثاني غير مناسب في الفترة الحالية ولفترة على الأقل من 3 إلى 4 دورات لأننا أعطينا أقوى القرارات للجمعية الوطنية المنتخبة الآن نفرض بنفس الآليات بنفس الطريقة ننتخب مجلس ثاني ليس له صفة لا هو آتي من تمثيل مختلف أو من قوميات مختلفة غير ممثلة في الجمعية الوطنية حتى نخشى أن نتخذ قرارات غير مناسبة غير عادلة...).[5] (...... (...... أكرر ما قلناه تشكيل المجلس الثاني يكون عند تعديل الدستور، تشكيل

(1) نفس المرجع، ص 1707.
(2) نفس المرجع، ص 510.
(3) نفس المرجع، ص 514.
(4) نفس المرجع، ص 514.
(5) نفس المرجع، ص 1697 – 1698.

المجلس الثاني الآن فيه إضعاف لمجلس النواب المنتخب...... الآن يوجد رأي تم طرحه جميل الآن نقرأ وتنفيذه بعد دورتين لا ندري بعد دورتين أي شيء يحدث هذا الآن إرباك للمواطنين في البداية هيأة ديمقراطية دستورية تأتي تضع مجلس محافظة وجمعية وطنية ومجلس أقاليم ومحافظات إرباك وعدم وجود رؤية في تسويقها للناس الآن نحن نحاول أن نفهم هذا المجلس درجة أعلى أو مساوية او أقل، نحتاج إلى زمن لذلك أني أقول الآن رؤية هذا المجلس إقراره وبعد ذلك على مرحلتين....).[1] وثنى عباس البياتي على هذا الرأي (سوف يكون هناك ثلاث مستويات من التمثيل، تمثيل بالجمعية الوطنية تمثيل بالمجالس التشريعية للمحافظات أو الأقاليم وتمثيل آخر في مجلس ثالث إذا هذا فيه إرهاق للشعب ما هو الداعي له، هل هو من دواعي الديمقراطية ونحن في وضع انتقالي إن صح التعبير من حياة ديكتاتورية إلى حياة ديمقراطية أنا أضم صوتي إلى صوت الأستاذ علي الدباغ...).[2]

وقال نوري المالكي (.... نحن لم نتفق على تبني نظام المجلس الواحد أو المجلسين، فإذا مجلسين ندخل بالتفاصيل وإذا مجلس واحد لماذا ندخل بهذه التفاصيل).[3] أما حسين السكيني فقال (... عادة في الدول الفيدرالية هناك تعدد، لكن مثل ما تفضل دكتور سعدي هناك فيدراليات ليس فيها تعدد، اعتقد ظرفنا ما يحتمل التعدد وبين من اختصاصات هذا المجلس حتى نرى هل هناك حاجة إلى هذا المجلس أم لا.....).[4] وقال عدنان الجنابي (أنا أعكس بهذا الموضوع رأي الإخوان لأنه غير موجود أحد).[5] وتساءل نوري المالكي (السنة العرب

(1) نفس المرجع، ص 1726.
(2) نفس المرجع، ص 1698.
(3) نفس المرجع، ص 1714.
(4) نفس المرجع، ص 1728.
(5) نفس المرجع، ص 514.

تقصد).[1] فرد الجنابي (أنا أستاء من هذه الكلمة، لكن أقبل أن أنقل رأيهم، رأيهم يفضلون تشكيل مجلس تشريعي واحد.... نعم بمجلس تشريعي واحد لان موضوع الأقاليم في المناطق الأخرى غير مقر لحد الآن وهم عندهم تحفظ عليه ويقولون نحن إذا أقرينا بنظام الغرفتين سوف نؤثر على مناطقنا لا نريد أن يكون في مناطقنا رئيس دولة أو رئيس برلمان أو رئيس وزراء).[2]

كما دار النقاش حول آلية تشكيل المجلس أو المجلسان والصلاحيات والاختصاصات التي تناط بهما، فقد ذهب الرأي الأول إلى أن المجلس الأدنى " النواب " يتشكل على أساس عدد سكان كل محافظة أو إقليم، أما المجلس الثاني فيشكل بالتساوي بين جميع المحافظات بصرف النظر عن عدد سكان المحافظة، وذهب بهذا الاتجاه حسيب عارف (...... تتألف الجمعية الوطنية من مجلسين، الأول هو النواب حسب السكان وإذا تم الاتفاق على الأقاليم فسيكون مجلس الأقاليم بالتساوي.... نظام المجلسين أما نواب وأعيان وأما نواب ومجلس أقاليم بالتساوي....).[3] وثنى على هذا الرأي محمود عثمان (..... أنا أدعو إلى مساواة العدد بين المحافظات من حيث التمثيل في المجلس الثاني يعني تتساوى المحافظة الصغيرة والكبيرة والإقليم الصغير والكبير.... أنا أقترح العدد يكون متساوي أفضل بالنسبة للتصويت....).[4] وأيده ديندار شفيق (.... أنا مع المجلسين، التساوي فيه مطلوب لأنه يمثل مصالح الأقاليم يجب أن يكون هناك تمثيل متساوي، إذا كان التمثيل غير متساوي فليس هناك حاجة لوجوده أصلاً لأن الجمعية الوطنية موجودة ماكو حاجة لهذا الوجود......).[5] وقال بذات الرأي

(1) نفس المرجع، ص 514.
(2) نفس المرجع، ص 514 – 515.
(3) نفس المرجع، ص 585 – 586.
(4) نفس المرجع، ص 1718.
(5) نفس المرجع، ص 1720.

القاضي دارا نور الدين (.... أنا أقترح أن نسمي المجلس الثاني المجلس الاستشاري علينا أن نأخذ بمبدأ المساواة بين القوميات كلها موجودة بالعراق أني أقترح هذا المجلس يتألف من عدد معين من كل القوميات بالتساوي يُمثلون في هذا المجلس تضمن حقوق القوميات والأديان والطوائف الإيزيدية الصابئة السريانية الأرمن قومية صغيرة صار لهم سنوات كثيرة في الدولة العراقية....).[1]

أما الرأي الثاني فيذهب إلى تشكيل المجلسين بالانتخاب المباشر من قبل الشعب، وذهب بهذا الرأي سامي العسكري (.... وجود مجلسين لا يفترض أن يكون المجلس الثاني أقل شأن من الأول، في الديمقراطية البريطانية أو الولايات المتحدة، هناك ما يسمونه مجلس الشيوخ وفي بريطانيا كما معروف اللوردات لا يمكن أن ينسى تشريع ويمشي إذا لم يوافق عليه المجلس الثاني وبالتالي المجلس الثاني ليس مجلس شكلي هذه نقطة. النقطة الثانية الناس الذين يعينون أو الذين يختارون لهذه المجالس هم منتخبون لمجلس الشعب مباشرة يعني أعضاء السنتور تنتخب بشكل مباشر لا يوجد مجلس إقليم يجلس ويختار ممثل عنه أو مسؤول عنه هو مسؤول أمام ناخبيه كل الولاية أو الإقليم الذي يمثله في الواقع يعطيه قوة أكثر. يعني مثلما عضو الجمعية الوطنية يكون منتخب من قبل الشعب لابد أن يكون مجلس الإقليم منتخب أيضاً من قبل شعب المحافظة مباشرة وهذا ما ينعكس على وضعه إذ لابد أن يكون المجلسين متكافئين من حيث القوة...).[2] وبهذا الرأي قال ضياء الشكرجي (....... اقترح يكون تشكيل المجلس الثاني على أساس التمثيل النسبي وحسب عدد سكان كل محافظة أسوة بالمجلس الأول.....).[3] وثنى على هذا الرأي سعد البرزنجي (... إذا كان

(1) نفس المرجع، ص 1722.
(2) نفس المرجع، ص 1696 – 1697.
(3) نفس المرجع، ص 1698.

التمثيل متساوي بين الأقاليم ماذا يحصل إقليم كوردستان الآن له صوت واحد للإقليم كإقليم نحن نسمي الأشياء بمسمياتها ولو لا أحب التسميات الطائفية، المحافظات الشيعية ماذا ستقول أنا لماذا أصبح إقليم واحد أو أثنين أو ثلاثة آتي بـ" 9 " أقاليم عندي " 9 " أصوات في هذا المجلس فهذا سيكون سبب لعدم التشجيع على تشكيل أقاليم فيدرالية في المناطق الأخرى).[1]

وذهب الرأي الثالث إلى أن يكون المجلس الأدنى " النواب " منتخب من قبل شعب المحافظة مباشرة، أما المجلس الأعلى " الولايات – الإقليم " فيتم انتخابه من قبل المجالس المحلية بدلاً من الانتخاب الشعبي المباشر، وقال بهذا الرأي سعد البرزنجي (..... مجلس الإقليم يمثل الإقليم فلماذا نذهب إلى انتخابات أخرى مباشرة طالما توجد هيئات انتخابية في هذه الأقاليم والمحافظات فانا أجد من المناسب وتسهيلاً لأمر الإجراءات أن يجري انتخاب مجلس الإقليم من قبل المجالس المحلية نيابة عن شعب المحافظة...).[2] وأيد هذا الرأي كمال حمدون (أقترح أن يتكون المجلس المحلي مما يلي: من رؤساء الدوائر في المحافظات + أعضاء ينتخبون ضعف عدد أعضاء المجالس المحلية في المحافظة ضعف عدد أعضاء الموظفين......).[3] وقال به يونادم كنا (.... أنا أرى أن يتم انتخاب الأول من قبل الشعب مباشرة ويتم انتخاب 1/ 3 المجلس الثاني من قبل موظفي المحافظة والـ 2 / 3 من قبل السلطة التنفيذية والتشريعية للمحافظة... مجلس الشيوخ في فرنسا غير منتخب من قبل الشعب وإنما من نخب معينة ليس بالضرورة أن تكون كل الشعب ولكن من قبل نخبة منه....).[4] وثنى الشيخ همام حمودي (ما هي الفائدة من المجلس الثاني إذا كان بمستوى

---

(1) نفس المرجع، ص 1708.
(2) نفس المرجع، ص 1697.
(3) نفس المرجع، ص 1701.
(4) نفس المرجع، ص 1704 – 1705.

ويشبه المجلس الأول).[1]

ودار النقاش أيضاً بشأن الصلاحيات التي تسند للمجلس الأعلى " الثاني "، فقد ذهب الرأي الأول إلى منحه صلاحيات محددة وقال بهذا الرأي ضياء الشكرجي (... أرى أن يعطى للمجلس الثاني مهام محدودة جداً وهو المشاركة في انتخابات رئيس الجمهورية مع الجمعية الوطنية وفي التعديلات الدستورية وفي القضايا المصيرية الكبرى لا سامح الله كإعلان الحرب أو شيء من هذا القبيل..... ولا حاجة لانعقاده بشكل دوري مستمر وإنما ممكن كل ستة أشهر أو عند الحاجة.......).[2] وأيد هذا الرأي يونادم كنا (..... أرى أن تعطى لمجلس الأقاليم صلاحية نقض القوانين المقرة من قبل الجمعية الوطنية ومنحها صلاحية المشاركة في اتخاذ القرارات ذات الصلة بالقضايا السياسية والستراتيجية....).[3] وكذا فؤاد معصوم (.... لابد أن يمثل المجلس الثاني فلتر على القوانين لمنع التسرع في تشريعها وبعدين من الصعب مراجعتها وتعديلها وتغييرها....).[4] وقال بهذا الرأي السيد محسن القزويني (...... ومنح المجلس صلاحية مراقبة قوانين الجمعية أو المجلس الوطني فنحن بحاجة إلى وجود مجلس لمراقبة القوانين.... ومنح المجلس بعض الاختصاصات التي لم تمنح للجمعية الوطنية أو التي اغفل الدستور منحها للجمعية الوطنية أو التي تستجد لاحقاً.. موضوع الميزانية لابد أن يناقش من قبل المجلسين في وقت واحد...).[5] وثنى محمود عثمان على ما قاله السيد القزويني (... أنا أؤيد الأخ بمنح المجلس الثاني صلاحية إقرار الميزانية وبعض الأمور الأخرى الأساسية..... وهذا المجلس لابد أن يكون مساعد

(1) نفس المرجع، ص 1715.
(2) نفس المرجع، ص 1696.
(3) نفس المرجع، ص 1705.
(4) نفس المرجع، ص 1706.
(5) نفس المرجع، ص 1706 و ص 1716.

للجمعية الوطنية في اتخاذ القرارات....).[1] وأيد هذا الرأي القاضي دارا نور الدين (.... فيما يتعلق بمشروعات القوانين تطلع من الجمعية الوطنية تمر بهذا المجلس مثل فلاتر تدقيق هذه القوانين وفي حالة اعتراضه على مشروع القانون بدل ما يرجع إلى الجمعية الوطنية لإقراره تكون الجلسة مشتركة للمجلسين، هذه الجلسة المشتركة كأن تكون يقر فيها هذا القانون بأغلبية الثلثين أو ثلاثة أرباع....).[2]

أما الرأي الثاني فذهب إلى تحديد صلاحياته بتلك المتعلقة بالأقاليم حسب وقال بهذا الرأي سعد جواد قنديل (...... أرى أن تتحدد صلاحيات المجلس بالموافقة على مشاريع قوانين الأقاليم والمحافظات ذات العلاقة المباشرة بالإقليم والمحافظات وإبداء الملاحظات على مشاريع القوانين المقدمة من قبل مجلس الوزراء قبل تقديمها للجمعية الوطنية، فالصلاحيات الرئيسية المنوطة بهذا المجلس هو فيما يخص الأقاليم فهم من الطبيعي يأتون من مجالس الأقاليم يمثلون أقاليمهم ويدافعون عن الأقاليم في الاتحاد وبالتالي هذا لا يشكل عرقلة لعمل الجمعية الوطنية.....).[3] وأيد كمال حمدون ملا علو هذا الرأي (... ويكون لهذا المجلس صلاحية رسم سياسات المحافظة وإقرار تعيين رؤساء الدوائر والترشيح إلى الوزارات من خلال ترشيح ثلاث أسماء لتعيين أحدهم، ومنحهم صلاحية سحب الثقة من رؤساء الدوائر فيما لو أصبح هناك أي خلل.....).[4] وثنى على هذا الرأي ديندار شفيق (..... هناك اضطراب في موضوع القوانين التي تمر على الأقاليم، عادة مجلس الأقاليم تمر عليه مشاريع القوانين ذات الصلة التي لها علاقة بالإقليم المفروض أن لا تكون بهذه الشروط

(1) نفس المرجع، ص 1718.
(2) نفس المرجع، ص 1722- 1723.
(3) نفس المرجع، ص 1700.
(4) نفس المرجع، ص 1701.

يكون له حق أن لا تمر إلا بموافقة الأقاليم.... أنا أقترح أن كل المشاريع ذات الصلة بالأقاليم لابد أن تقترن بموافقة مجلس الأقاليم..... بعض التعيينات في المناصب العليا، الصلاحيات تعطى لهذا المجلس...).[1]

وذهب الرأي الثالث إلى أن المجلس الثاني هو أحد مكونات السلطة التشريعية وبالتالي لابد أن يكون شريك للمجلس الأول في صلاحياته ولاسيما الهامة وبهذا الرأي قال ثامر الغضبان (إذا نرجع إلى فحوى الفكرة الأساسية للموضوع، أن للأقاليم ممثلين يشاركون على المستوى الوطني في إقرار التشريعات لاسيما التي تخص حياة الأقاليم وعليه لديهم مستويين من الصلاحيات، المستوى الأول هو المستوى القوي والذي يخص القوانين ذات التأثير المباشر على الأقاليم، والمستوى الثاني الذي هو أقل من الصلاحيات الذي ثبتناه قلنا أنه يبدون الملاحظات على مشاريع القوانين التي تأتي من السلطة التنفيذية قبل أن تذهب إلى الجمعية الوطنية وهذا النوع من الصلاحيات ممارس لكنه أقل قوة....).[2] وأيّد هذا الرأي سامي العسكري (..... أياً كان بادرة بالتشريع هل هو مجلس الوزراء أم الجمعية الوطنية يطرح على الجمعية الوطنية ويسن القانون ولا يصبح نافذ إلا بعد أن يمر على هذا المجلس، إذا أقر هذا المجلس يذهب إلى الرئاسة حتى تصدره إذا أبدى ملاحظات على مواد هذا القانون يرجع إلى الجمعية الوطنية عندها خيارين أما تأخذ هذه الملاحظات وتمشي أو ترفض هذه الملاحظات وتصوت بالثلثين وبالتالي تتجاوز الفيتو، وتميز بين قوانين خاصة بالأقاليم وخاصة بالبلد لان هذا المجلس ليس إقليم هذا مجلس وطني إنما اختير بطريقة لحفظ مصالح الأقاليم قد لا تحفظ الانتخابات بوضعها السياسي وبتعقيداتها ما تحفظ خصوصيات هذه الأقاليم ما تسويها هنا

(1) نفس المرجع، ص 1721.
(2) نفس المرجع، ص 1703.

محاولة لمساواة المحافظات أو الأقاليم من هذه الناحية وضمان حقوقها.....).[1]
وقال به أيضاً سعد البرزنجي (.... بالنسبة لصلاحيات المجلسين الغالبية العظمى حتى الفيدراليات التي فيها مجلسان في السلطة التشريعية الاتحادية تجمعان على حالة التساوي بين سلطات كل من المجلسين وبالتالي اقترح إتباع هذا النهج وهو أن المجلسان يطلعان بعملية التشريع وبالتعاون في أي مشروع يقوم بالنظر في مشروع قانون قبل أن يرفع للمصادقة والإصدار....).[2]

وتوافقياً اتجهت الإرادة إلى ترحيل تنظيم المجلس الأعلى إلى التعديل الدستوري الذي سيطرأ على الدستور، ونرى أن النصوص المنظمة للغرفة الثانية ولدت ميتة حيث وردت اختصاصات الغرفة الأولى على سبيل الحصر في الدستور واستغرقت كل اختصاصات السلطة التشريعية لا جُلها، ما يعني أن ليس لمجلس الاتحاد أي اختصاصات يمارسها إن تشكل فكل انتزاع من اختصاصات مجلس النواب أو اشتراك فيه يقتضي تعديل الدستور، ومثل هذا الاحتمال أضحى منعدماً ليس بلحاظ الإجراءات المعقدة لتعديله، ولكن بلحاظ الظرف السياسي الذي حول الدستور من حالة الجمود النسبي المؤقت إلى حالة الجمود الكلي المطلق، بدليل إخفاق اللجنة التي شكلها المجلس في دورته الانتخابية الأولى بموجب المادة (142/ أولاً) في تقديم التعديلات المقترحة، وإخفاق اللجان اللاحقة المشكّلة في الدورتين الانتخابيتين الثانية والثالثة من الاتفاق على التعديلات التي ستعرض على المجلس بقصد التصويت، رافق هذا الجمود المطلق عدم جدية السلطة التأسيسية الأصلية في التعامل مع الغرفة الثانية، ففي الوقت الذي نظم فيه الدستور كل ما يتعلق بمجلس النواب، ابتداءً من شروط العضوية فيه مروراً بعدد أعضائه التقريبي، وعلاقته بباقي سلطات الدولة وانتهاءً

(1) نفس المرجع، ص 1720.
(2) نفس المرجع، ص 1727.

بصلاحياته، أحال كل ما يتعلق بمجلس الاتحاد إلى قانون يصدر في الدورة الانتخابية الثانية بأغلبية الثلثين، ما يعني أن نية المؤسِس لم تنصرف إلى المساواة في التعامل بين الغرفتين لو قُدر للغرفة الثانية أن ترى النور، وهي لن تراه بحكم الواقع الدستوري والسياسي، من هنا نشأ عرف معدل بالحذف عّدل نصوص المواد (48، 65، 137) من الدستور وأضحت السلطة التشريعية في العراق مؤلفة من مجلس واحد (النواب).

ومنذ الدورة الانتخابية الأولى لمجلس النواب جرى العرف على أن تكون مدة العطلة التشريعية شهر واحد بدلاً من شهرين التي نصت عليها المادة (57) من الدستور، ومن الأعراف الدستورية المعدلة للدستور بالإضافة العرف الذي قضى بعرض مشاريع ومقترحات القوانين الهامة أو ذات الطابع السياسي على الكتل السياسية وقادتها للتوافق على النقاط الخلافية قبل عرضها للقراءة الثانية والمناقشة في المجلس، ومن بين هذه القوانين قانون العفو العام وقانون الإرهاب وقانون الأحزاب السياسية وقانون المحكمة الاتحادية العليا وقانون الهيأة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وقانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وقانون الموازنة العامة الاتحادية وقانون مجلس الخدمة الاتحادية وقانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية وقانون انتخابات مجلس النواب.

واستقر العرف في ظل دستور سنة 2005 على أن يكون النائب الأول لرئيس الجمهورية من الطائفة الشيعية والنائب الثاني من الطائفة السنية، كما جرى العرف على أن يكون النائب الأول لرئيس مجلس النواب من الطائفة الشيعية والنائب الثاني من القومية الكوردية.

2- التعديل القضائي: قد يبدو البحث في التعديل القضائي للدستور الجامد بحث غير مألوف أو خارج المنطق العلمي، بلحاظ أن القضاء يعدل الدستور

المرن عبر بوابة حكم القضاء الأعلى الملزم لكن أن يعدل القضاء العالي نص دستوري جامد هو أمر يثير الاستغراب!! وعند الخوض فيما هو كائن وليس بما يجب أن يكون واستعراض بعض كبريات الأحكام الصادرة عن القضاء الدستوري في العديد من البلدان ومن بينها العراق، يبدو أن الحديث عن تعديل القضاء للدستور الجامد أمر واقع.

ويقيناً أن بوابة الولوج إلى النص الدستوري لتعديله ستكون من خلال التفسير وإن شئنا أن نطلق عليه التفسير المنحرف للنص.

وفي اللغة ينصرف معنى التفسير إلى البيان وتفصيل للكتاب، وفَسَّرَه يفسِّرَه فسْراً وفسَّرَه تفسيراً، وفَسَّرهُ أبانه، وكلُّ شَيءٍ يُعرفُ به تفسيرُ الشَّيء ومعناه فهو التَّفسيَرةُ،[1] وقيل أنه اصطلاح مأخوذ من الفسر وهو البيان والكشف والإيضاح من ذلك قولة تعالى ﴿ وَلَا يَأْتُونَكَ بِمَثَلٍ إِلَّا جِئْنَاكَ بِالْحَقِّ وَأَحْسَنَ تَفْسِيرًا ﴿٣٣﴾ ﴾،[2] ووردت في القرآن الكريم كذلك بمعنى الإظهار ﴿ هَٰذَا بَيَانٌ لِّلنَّاسِ وَهُدًى وَمَوْعِظَةٌ لِّلْمُتَّقِينَ ﴿١٣٨﴾ ﴾،[3] والتفسير يكون بمعنى الإيضاح وفسّر الشيء أي أوضحته وفسّر آيات القرآن الكريم أي شرحها ووضّح ما تنطوي عليه من معاني.[4]

وفي الاصطلاح عُرف التفسير أنه " الاستدلال على ما تتضمنه القواعد القانونية من حكم وتحديد المعاني التي تتضمنه حتى يمكن تطبيقها في الظروف الواقعية"،[5] أو هو " توضيح ما أبهم من ألفاظه، وتكميل ما اقتضب من نصوصه،

---

(1) الخليل بن أحمد الفراهيدي، كتاب العين، مرجع سابق، ص 248.

(2) الفرقان – الآية 33

(3) آل عمران – الآية 138.

(4) المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية، مطابع شركة الإعلانات الشرقية، دار التحرير، القاهرة، 1989، ص 471.

(5) انظر د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، المكتب المصري الحديث، 1970،1971، ص 291.

وتخريج ما نقص من أحكامه والتوفيق بين أجزائه المتناقضة "،[1] أو هو " عملية سابقة لإيجاد الحكم وضرورية للحصول عليه وكل تطبيق للقانون يستلزم تفسيره".[2]

ومن استعراض المعنيين اللغوي والاصطلاحي للتفسير يبدو أن الانحراف في كشف مضمون النص ووضعه في سياقه الصحيح أمر غير مستبعد ومتصور دائماً، مرة بقصد وأخرى دونه ويتحول الحديث عن التعديل القضائي للدستور الجامد من المُحال إلى المنطق، فالتفسير القضائي المنحرف الملزم للنص الدستوري يُعدل بالضرورة النص على نحو ينقله من حكم إلى آخر، وليس بالضرورة أن يكون التفسير في غير سياقه كي يعدل النص الدستوري الجامد سواء بالإضافة أو الحذف، فالرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية لم تكن من مبتكرات الدستور المدون الموجز الوليد، ولكن من إبداعات المحكمة الاتحادية العليا في واحد من كبريات أحكامها التي أسست لمبدأ تواترت عليه الدساتير من بعده، وكان ولما يزل التاريخ الدستوري يردد ذلك الحكم الشهير (ماربوري ضد ماديسون) كيف لا وإليه يعود فضل التأسيس والتكييف المنطقي الذي قفز على واحد من أبرز المبادئ التي قام عليها الدستور الأمريكي المؤسِس (الفصل بين السلطات) في وقت كانت الخشية قائمة من تغول القضاء على السلطتين التشريعية والتنفيذية عبر بوابة القضاء العالي الذي لا معقب على أحكامه، بلحاظ الخلفية التاريخية لقضاء العديد من الدول من بينها فرنسا قبل ثورة سنة 1789، حيث أن استبداد القضاء كان واحد من أبرز أسباب قيام تلك الثورة المدوية التي قلبت الموازين السلطوية وأسست للكثير من

(1) انظر د. عبد الرزاق السنهوري ود. أحمد حشمت أبو ستيت، أصول القانون، مطبعة لجنة التأليف والنشر، القاهرة، 1938، ص 200.

(2) انظر د. مالك دوهان الحسن، المدخل لدراسة القانون، ج1، مطبعة جامعة بغداد، 1972، ص 466.

المبادئ الجديدة غير المألوفة من قبل.

وفي الولايات المتحدة ذاتها لم يخفِ القابع في البيت الأبيض تذمره من عديد الأحكام الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا بمناسبة القرارات الاقتصادية التي اتخذها الرئيس وقوانين الإصلاح الاقتصادي أبان الأزمة الاقتصادية في ثلاثينيات القرن المنصرم، حيث سقطت تلك القوانين والقرارات على عتبة القضاء العالي الأمر الذي دعا الرئيس روزلفت لإطلاق صرخته الشهيرة أن من يحكم الولايات المتحدة قضاة المحكمة الاتحادية العليا وليس حكام البيت الأبيض.

ويقيناً أن القضاء العالي وهو يفسر النص التشريعي أو الدستوري إنما يمارس اختصاصه المنصوص عليه في القانون الخاص أو الدستور، فضلاً عن أن التفسير غالباً ما يكون بمناسبة الفصل في نزاع أو عند نظره بدعوى تقدم بها المخول قانوناً، فالفصل في النص سلباً أو إيجاباً إنما هو فصل في نزاع قد يكون طرفاه قانونين بذات المرتبة فينطبق عليه مبدأ الفصل في نزاع تتساوى فيه الأطراف مكانة.

وإذا كان الفصل بمناسبة مخالفة الأدنى للأعلى، فيكون الحكم فضلاً عن الفصل في نزاع، السعي لحماية قواعد المشروعية وهو ما يدخل في صميم اختصاص القضاء.

لكن اختصاص القضاء التفسيري الذي قد ينتهي إلى تعديل النص التشريعي أو الدستوري ليس اختصاص مطلق مُحرر من القيود، فالحياد والموضوعية والوقوف على مسافة واحدة من الخصوم من مستلزمات القضاء الواقف.

ويقيناً أن نهائية الأحكام الصادرة عن القضاء العالي وعدم وجود المُعقب عما يصدر عنه، لا يعني إطلاق يده في الحكم والقضاء كيفما يشاء وإلا كان ذلك دعوة للاستبداد وإنكار العدالة وكلاهما تهمة تكفي للإطاحة بصاحبها، فحكومة القضاء في فرنسا لا تزال تلقي بظلالها على المشهد السياسي والقضائي الفرنسي،

وهي واحدة من أبرز أسباب عدم تبني الدساتير الفرنسية التي أعقبت ثورة سنة 1789لنظام الرقابة القضائية على دستورية القوانين.

ومنذ سنة 1941 وحتى اليوم لا يزال رجال القانون والفقه والقضاء العراقي يستذكرون التفسير الذي أصدرته المحكمة العليا بمناسبة تفسيرها نص المادة (22) من القانون الأساسي العراقي التي حظرت تعديل كل ما يتعلق بحقوق الملك وورثته خلال فترة الوصايا على العرش فقد جاء في التفسير (اجتمعت المحكمة العليا المشكلة بموجب الإرادة الملكية المرقمة 794 والمؤرخة في 16 كانون الأول 1941 في يوم الأربعاء المصادف 24 كانون الأول 1941 برئاسة سماحة السيد محمد الصدر رئيس مجلس الأعيان وعضوية كل من السادة محمد صبحي الدفتري وعمر نظمي وصالح باشا أعيان وعبد المحسن شلاش أعضاء مجلس الأعيان والسادة داوود سمرة وعبد العزيز المطير وحسن تاتار ومصطفى التكرلي أعضاء محكمة التميز وهم كبار الحكام. وبعد أن تليت الإرادة الملكية المنوه عنها والمتضمنة تشكيل المحكمة العليا لغرض تفسير المادتين " 20- 22" من القانون الأساسي وكذلك النظر في إحداث منصب باسم " نائب أو مساعد أو وكيل وزارة " من أعضاء مجلس الأمة وتليت المذكرة في الفقرة 1 من القرار المذكور والتي هذا نصها " هل أن إضافة حقوق إلى الملك في لائحة قانون الدستور الجديد خلال مدة الوصاية يعتبر مساساً بحقوق جلالته " وبعد المداولة أصدرت قرارها الآتي: لدى النظر في الموضوع وبعد المداولة رأت أكثرية المحكمة أنه إذا كان القصد إضافة حقوق إلى جلالة الملك في لائحة الدستور الجديد فذلك جائز لعدم مخالفته نص العبارة الأخيرة في الفقرة الأولى من المادة 22 من القانون الأساسي التي تمنع إدخال تعديل ما مدة الوصايا بشأن حقوق الملك إذ لا يعد تعديلاً في هذا الباب وقد خالف هذا القرار ثلاثة أعضاء وهم السادة " محمد صبحي الدفتري وعبد العزيز المطير ومصطفى التكرلي " ونص شرح أسباب المخالفة للسيدين الأوليين محمد صبحي الدفتري وعبد

العزيز المطير " إن ما جاء في آخر فقرة من المادة الثانية والعشرين من القانون الأساسي يمنع إدخال أي تعديل في القانون الأساسي مدة الوصايا بشأن حقوق الملك ووراثته، وقد أيدت الفقرة القانونية هذا المنع بكلمة – ما – التي يجب والحالة هذه أن تكون شاملة ومانعة أي تعديل بما فيه تنقيص الحقوق وتزيدها إذ أن الغاية من هذا المنع والتحذير ليس ملاحظة تنقيص حقوق الملك في عهد الوصاية فقط بل أراد القانون أن تمارس هذه الحقوق في عهد الوصاية كما تمارس في عهد الملك السابق دون زيادة أو نقصان إلى أن يبلغ الصبي سن الرشد ويتولى العرش، إن المقصود من حقوق الملك التي جاءت في المادة هي وجائب الملك، والوجائب التي يقوم فيها في تلك المواد، 19، 20، 21، 22، 23، 24، 25، 26 تحت عنوان – الملك وحقوقه – لذا نرى إضافة حقوق جديدة للملك هو تعديل أيضاً وهذا يخالف نص الفقرة المذكورة التي جاءت مطلقة " وقد كانت مخالفة السيد مصطفى التكرلي مبنية على الأسباب التالية " إن الفقرة الأخيرة من المادة الثانية والعشرين من القانون الأساسي المطلوب تفسيرها وهي لا يجوز إدخال تعديل ما في القانون الأساسي مدة الوصايا بشأن حقوق الملك وليس فيها غموض من حيث السبك ومن حيث اللفظ غير أن ظاهر مفهومها الإطلاق غير المقصود من قبل المشّرع وبالنظر لتقييدها بالمنطق والأسس المتبعة في كافة القوانين الأساسية في الحكومات الدستورية فينبغي أذن أن يكون التفسير معنوياً لا لفظياً " إن واضع القانون إنما تعرض لمنع إدخال التعديل لغاية صيانة حقوق الملك عند اكتسابه سن الرشد أما الزيادة في حقوق الملك فغير مقصودة في المنع الوارد في هذه المادة عليه أرى أن التعديل بتزيد حقوق الملك في القانون أمر جائز مستنبط من قصد المشّرع الذي استهدف حماية هذه الحقوق بعدم التعرض لها بالتقليص فإدخال الحقوق الجديدة الزائدة سواء كانت عن طريق التعديل أو الإضافة كما تفكر الأكثرية لا يتناولها المنع فأنا والأكثرية على وفاق من حيث الموضوع والنتيجة في أمر إمكان التعديل في الزيادة لأن التعديل

أو الإضافة سيّان في نظري ولكني اختلف مع الأكثرية بأني أرى أن تكون هذه الحقوق الجديدة المراد إدخالها في القانون الأساسي غير منقصة من حقوق الشعب وحقوق مجلس الأمة الواردة في الدستور فأخالف الأكثرية من هذه الناحية فقط).

ثم أن القضاء إذا كان في محل شك وريبة وهو يفسر النص الدستوري والتشريعي، فمن باب أولى عدم منحه مكنة الفصل في منازعات الأفراد البينية أو المنازعات التي طرفاها الفرد والدولة إذ سيميل على حسب الفرضية السابقة إلى الدولة، بلحاظ كونه أحد سلطاتها ومكون أساسي من مكوناتها، وتنسحب هذه الريبة قطعاً إلى القضاء الدولي العادي والجنائي والحصيلة التفكير جدياً باستبدال القضاء بجهاز آخر يتولى الفصل في المنازعات وهو فرض محال.

وبالتأكيد أن الثقة المتواترة المتوارثة بالقضاء إجمالاً وهو يفصل في المنازعات، لم تأتِ من فراغ ولكن بلحاظ معايير الاختيار وخلفية التأهيل، فضلاً عن مقومات الاستقلال والحيادية والتي تأتي في مقدمتها عدم التبعية لإحدى سلطات الدولة، ولكن لمجلس أعلى للقضاء، وعدم القابلية للعزل إلا بجرم يخل بالنزاهة أو كرامة القضاء.

وإذا كانت هذه المقومات هي السر المودع في القضاء وهو يفصل في المنازعات، فإن هذه المقومات أكثر توافراً في القضاء المختص بالتفسير الدستوري، بلحاظ أن هذه المهمة تناط عادة أما بقضاء دستوري متخصص أو بالقضاء الأعلى درجة وكلا القضائين لا يدخل في عضويته إلا من تدرج في سلك القضاء وقضى جل حياته المهنية وهو يتنقل بين جنباته فأصبح مرجع لغيره وهو يفصل في النزاع أو عالم في حقل الاختصاص، بلحاظ أن بعض المحاكم الدستورية تتألف من العنصرين القضائي والقانوني الفقهي.

ومع توافر الثقة المقترنة بحسن النية بالقضاء وهو يمارس قضائه تبقى خشية الانحراف قائمة لاسيما في الدول غير الديمقراطية أو حديثة العهد بها.

لكن الاستبداد مثلما هو غير مستبعد بالنسبة للقضاء هو وارد أيضاً بالنسبة لباقي السلطات، فاستبداد السلطة التنفيذية هو السائد في الأنظمة الفردية وكذا في الدول التي اتخذت تواً الديمقراطية آلية للحكم بلحاظ أن الخروج من عباءة الاستبداد طريقٌ غير مُعّبد بلحاظ سيادة الروح وتشرب المفاهيم والثقافة والممارسة، والقول بمنح السلطة التشريعية صلاحية التفسير إضافة للتشريع فيه دعوة أولى للتفرد بلحاظ أنها تؤسس وتفسر، وليس بالضرورة أن من يؤسس قادر على التفسير الأدق فبرلمان اليوم ليس بالضرورة هو برلمان الأمس، بمعنى أن البرلمان الذي يتولى التفسير قد يكون غير البرلمان الذي سبق وإن شّرع، وليس بالضرورة أن البرلمانين يُعبران عن إرادة الأمة الحقيقية فكثيرا من البرلمانات هي برلمانات السلطة وليست برلمانات الأمة بلحاظ القيود الحزبية المفروضة على الترشيح فضلاً عن التأثير السلطوي على نتائج الانتخابات.

كما تتأثر دقة التفسير بعراقة القضاء وعمق تجربته وتاريخه الموروث، فقضاء دستوري حديث النشأة لابد أن يتعثر في شارعة مشواره، بفعل الحداثة والخشية من الابتكار والخوف من الاتهام وتجنب الصدام إذ قد يُهاجم ويُتهم ويُعرقل وفي كل ذلك تأثير على حرية قضائه.

فقضاء بعراقة المحكمة الاتحادية العليا الأمريكية لا يُقارن بعراقة قضاء دستوري وليد نشأ وشُرعّن وعمل في أجواء مُلبدة بغيوم الاستقطاب القومي والمذهبي، وورث تاريخ مريب عن سلفٍ استبدَ أو عملَ في ظل أنظمة شمولية سوّق لأفكارها أو قضى في ظلها، فنظرة الاحترام والتبجيل تُرصّن وتُعطي هامشاً للحركة والإبداع والابتكار، بخلاف الاعتقاد الذي لا يستند إلا للظن والانحياز والانقياد فسوء الظن قد يدعو إلى التردد والخشية من الابتكار تجنباً لدرء تهمة الانحياز لهذه السلطة أو تلك.

وفي كل الأحوال يتأثر هامش حركة القضاء الدستوري سعةً وضيقاً بإيجاز الدستور وتفصيله، فالدستور الموجز كدستور الولايات المتحدة يُتيح حيزاً أكبر

للإبداع التفسيري فقد أسست المحكمة الاتحادية العليا الأمريكية لكبريات المبادئ الدستورية من خلال التفسير، نتيجة غياب الحكم أو إيجازه ومن غير شك أن دور المحكمة المختصة في التفسير يتراجع إلى حدٍ كبير مع تفصيل الحكم الدستوري أو ملاحقته تعديلاً.

وفي ذات السياق، أن لعمر الدستور دور محوري في رسم النطاق الكمي لعدد التفسيرات الصادرة عن القضاء المختص، إذ يتناسب هذا العدد طردياً مع عمر الدستور، فكلما كان الدستور أطول عمراً وأقدم تاريخاً كلما دعت الحاجة لمزيد من التفسيرات، مسايرة للمستجدات وردماً للهوة الزمنية، في الوقت الذي قد تتراجع فيه الحاجة للتفسير مع حداثة عهد الدستور، إذ يعمل المشرع الدستوري عادة على محاولة استجماع الأحكام والمستحدث منها قبل الولوج في طرح الدستور بصيغته النهائية.

ثم أن اختصاص القضاء الأعلى اليوم اختصاص تكاملي، فالرقابة على دستورية القوانين والفصل في منازعات السلطات والنظر في تنازع الاختصاص وفض اشتباك المركز والإقليم وتفسير المعاهدات الدولية والنظر في دستورية المعاهدات، كلها اختصاصات لا تنفك عن بعضها بل أن دقة الحكم في أي منها غالباً ما يعتمد على الآخر وربما تقتضي جميعاً التفسير الدستوري، من هنا لم يُعد بالإمكان إنكار الحاجة للتفسير الدستوري إجمالاً والقضائي تحديداً بلحاظ الاستقلال والحياد المفترض فيه فضلاً عن الاختصاص بفك الاشتباك والتنازع إجمالاً.

ويقيناً أن التفسير لا يخلو من صبغة النزاع فهو حكمٌ في فهمٍ متنازع عليه، أو فصلٌ نهائي لرأي من الآراء إذ يُبتنى على التفسير غالباً فض النزاع.

أما المحاذير التي تحيط بالتفسير القضائي هي أقل من تلك التي تداهم التفسير التشريعي، بلحاظ الاختصاص والحياد فضلاً عن اجتماع الصفة " الخصم والحكم" أو فصلها.

ومع ما لقرار القضاء العالي التفسيري من ثقة ودور في التأسيس لبعض المبادئ الدستورية وتجاوز النقص والقصور ولا سيما في الدساتير التي يشق تعديلها وتلك الموجزة أو التي بلغ عمرها عقود عديدة أو قرون، إلا أن التأثير السياسي وإن بدرجات متفاوتة يبقى متصور دائماً حتى في أكثر النظم ديمقراطية، أما في تلك التي لا تزال تحبو على طريقها فيبقى القرار محل شك بحق أو دونه.

في العراق لم يخول الأمر (30) لسنة 2005 المحكمة الاتحادية العليا صلاحية تفسير النص الدستوري لكن المادة (93/ ثانياً) من دستور سنة 2005 أناطت بالمحكمة صلاحية التفسير، ومنذ دخول أحكام الدستور حيز النفاذ والمحكمة الاتحادية تمارس اختصاصاها التفسيري استناداً للنص الدستوري الذي عّدل ضمناً المادة (4) من الأمر (30).

وعن المحكمة الاتحادية العليا صدرت العديد من القرارات التي نعتقد أنها عدّلت نصوص الدستور، من أشهرها حكمها الصادر بشأن الكتلة النيابية الأكثر عدداً التي يحق لها تكليف رئيس الوزراء، فقد أرسل مكتب رئيس الوزراء السيد نوري المالكي استفساراً إلى المحكمة الاتحادية العليا " م. ر. ن / 1979 " في 21 آذار / مارس 2010 وطلب تفسير عبارة " الكتلة النيابية الأكثر عدداً " الواردة في المادة (76/ أولاً) من الدستور. وفي معرض تفسيرها لهذه العبارة ذهبت المحكمة الاتحادية إلى أن (وجدت المحكمة الاتحادية من استقراء نص المادة 76 من دستور جمهورية العراق بفقراتها الخمسة ومن استقراء بقية النصوص الدستورية ذات العلاقة. أن تطبيق أحكام المادة 76 من الدستور يأتي بعد انعقاد مجلس النواب بدورته الجديدة بناء على دعوة رئيس الجمهورية وفقاً لأحكام المادة 54 من الدستور، وبعد انتخاب مجلس النواب في أول جلسة له رئيساً للمجلس ثم نائباً أول ونائباً ثانياً له وفق أحكام المادة 55 من الدستور بعدها يتولى المجلس انتخاب رئيس الجمهورية الجديد وفق ما هو مرسوم في المادة 70 من الدستور، وبعد أن يتم انتخاب رئيس الجمهورية يُكلف وخلال خمسة

عشر يوماً من تاريخ انتخابه – مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً- بتشكيل مجلس الوزراء. وتجد المحكمة الاتحادية العليا أن تعبير – مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً- يعني: أما الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة، دخلت الانتخابات باسم ورقم معينين وحازت على العدد الأكثر من المقاعد، أو الكتلة التي تجمعت من قائمتين أو أكثر من القوائم الانتخابية التي دخلت الانتخابات بأسماء وأرقام مختلفة ثم تكتلت في كتلة واحدة ذات كيان واحد في مجلس النواب، أيهما أكثر عدداً، فيتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح الكتلة النيابية التي أصبحت مقاعدها النيابية في الجلسة الأولى لمجلس النواب أكثر عدداً من الكتلة أو الكتل الأخرى بتشكيل مجلس الوزراء استناداً إلى أحكام المادة -76- من الدستور.

وصدر الرأي بالاتفاق في 25 / 3 / 2010). [1]

وفي الانتخابات النيابية سنة 2014 ثار الخلاف البيني بين مكونات التحالف الوطني " الائتلاف الوطني – دولة القانون " بشأن من له حق تكليف رئيس الوزراء هل قائمة دولة القانون وهي القائمة الفائزة بأعلى الأصوات في الانتخابات أم التحالف الوطني إجمالاً حيث تعد دولة القانون إحدى مكوناته ولحسم هذا الخلاف البيني وجه رئيس الجمهورية " محمد فؤاد معصوم " رسالة إلى رئيس المحكمة الاتحادية العليا يستفتيه في الخلاف البيني. وجاء في قرار المحكمة الذي نرى أنه معيب في جانبه الشكلي وصياغته القانونية وآلية صدوره، حيث صدر بتوقيع أربعة أعضاء من أصل الأعضاء التسعة، وأخذت موافقة باقي الأعضاء على صيغة القرار بالاتصال الهاتفي، وهي صيغة غير معهودة في قضاء المحاكم إجمالاً والعلياً بوجه خاص، وجاء القرار بالصيغة الآتية (فخامة رئيس الجمهورية المحترم

(1) رقم القرار 25/ اتحادية / 2010 في 25 / 3 / 2010.

تحية طيبة

إشارة إلى كتابكم المؤرخ 10 / 8 / 2014 الوارد مساء يوم 10/ 8 / 2014 الموجه إلى السيد رئيس المحكمة الاتحادية العليا المتضمن الطلب من المحكمة الاتحادية العليا البت في أمر الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء بموجب المادة "76" من الدستور وبناءً عليه اجتمعت المحكمة الاتحادية العليا صباح يوم الأحد 11/ 8 / 2014 حضوراً وبالاتصالات الهاتفية لسفر خمسة من أعضاءها خارج بغداد وقد تم التوصل إلى ما يأتي: رجوعاً إلى قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 25/ اتحادية / 2010 المؤرخ في 25/ 3 / 2010 "" مرافق " الذي يُعتبر نافذاً وملزماً للسلطات كافة بما فيها السلطة القضائية الاتحادية بموجب أحكام المادة " 94" من الدستور. وجد أن الفقرة الحكمية تتضمن ما يأتي: أن تعبير الكتلة النيابية الأكثر عدداً يعني أما:

- الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات ومن خلال قائمة انتخابية واحدة وحازت على العدد الأكثر من المقاعد.

- أو الكتلة التي تجمعت من قائمتين أو أكثر من القوائم الانتخابية التي دخلت الانتخابات بأسماء وأرقام مختلفة ثم تكتلت في كتلة واحدة ذات كيان واحد في مجلس النواب أيهما أكثر عدداً، فيتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح الكتلة النيابية التي أصبحت مقاعدها النيابية في الجلسة الأولى لمجلس النواب أكثر عدداً من الكتلة أو الكتل الأخرى بتشكيل مجلس الوزراء استناداً إلى أحكام المادة "76" من الدستور ومما تقدم فتكون الكتلة النيابية التي تُكلف بتشكيل مجلس الوزراء التي أصبحت مقاعدها النيابية في الجلسة الأولى أكثر عدداً من الكتلة أو الكتل الأخرى.

وبهذا الصدد نشير إلى كتاب النائب السيد مهدي الحافظ رئيس مجلس النواب بحكم السن المؤرخ 25/ 7 / 2014 " مرافق " وكتاب المفوضية العليا المستقلة للانتخابات – مجلس المفوضين المرقم " خ / 14/ 589" المؤرخ 2/ 7

/ 2014 " مرافق"

وصدر القرار بالاتفاق عدا ما يتعلق بفقرة الإشارة إلى كتاب رئيس مجلس النواب بحكم السن، وكتاب المفوضية العليا المستقلة للانتخابات المشار إليهما في أعلاه حيث ارتأى ثلاثة من الأعضاء عدم الإشارة إليهما. وصدر القرار تحريراً في 11/ 8 / 2014).

وأسقطت المحكمة الاتحادية العليا اختصاص أصيل لمجلس النواب " حق المبادرة التشريعية " " حق الاقتراح " في عهد الحكومة الثانية حتى غدا البرلمان بهذا الإسقاط أسير المشاريع القادمة من الحكومة، وعادت المحكمة وعدلت عن فتواها هذه في عهد الحكومة الثالثة دون طرح مسوغ مبرر للإسقاط والإعادة، ولا نجد سبب مقنع لذلك سوى التحرر من النفوذ السلطوي وتحديداً التنفيذي، ففي 12 تموز 2010 أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها المرقم " 43 / اتحادية / 2010 الذي جاء فيه (.......... وجدت المحكمة من استقراء نصوص الدستور أنه قد تبنى مبدأ الفصل بين السلطات وذلك في المادة 47 منه، وأن مشروعات القوانين خص بتقديمها السلطة التنفيذية ويلزم أن تقدم من جهات ذات اختصاص من السلطة التنفيذية لتعلقها بالتزامات مالية وسياسية ودولية واجتماعية وأن الذي يقوم بإيفاء هذه الالتزامات هي السلطة التنفيذية وذلك حسبما نص الدستور عليه في المادة " 80 " منه وليست السلطة التشريعية وحيث أن دستور جمهورية العراق رسم في المادة " 60" منه منفذين تُقدم من خلالها مشروعات القوانين، وهذان المنفذان يعودان حصراً إلى السلطة التنفيذية وهما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وإذا ما قدمت من غيرها فإن ذلك يُعد مخالفة دستورية لنص المادة " 60/ أولاً" من الدستور، وأن الفقرة " ثانياً " من المادة " 60 " من الدستور أجازت لمجلس النواب تقديم مقترحات عن طريق عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانه المختصة ومقترح القانون لا يعني مشروع القانون لأن المقترح هو فكرة، والفكرة لا تكون مشروعاً ويلزم أن يأخذ

المقترح طريقه إلى أحد المنفذين المشار إليهما لإعداد مشروع قانون وفق ما رسمته القوانين والتشريعات النافذة إذا ما وافق ذلك سياسة السلطة التنفيذية التي أقرها مجلس النواب ومن متابعة القانون موضوع هذه الدعوى المشار إليها أعلاه وجد أنه كان مقترحاً تقدمت به لجنة العمل والخدمات في مجلس النواب إلى هيأة رئاسة مجلس النواب ولم يكن مشروع قانون تقدمت به السلطة التنفيذية واستنفذ مراحله قبل تقديمه وحيث تم إقرار هذا القانون من مجلس النواب ومجلس الرئاسة ونُشر في الجريدة الرسمية دون أن تبدي السلطة التنفيذية الرأي فيه ضمن التزاماتها السياسية الداخلية منها والدولية وهذا مخالف للطريق المرسوم لإصدار القوانين من الناحية الدستورية حيث أن رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة وذلك وفقاً لنص المادة " 78 " من الدستور ويمارس صلاحياته الدستورية في تخطيط وتنفيذ هذه السياسة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وفقاً للمادة " 80/ أولاً " من الدستور لذا فإن من حقه إضافةً لوظيفته الطعن بعدم دستورية القانون موضوع الدعوى لعدم إتباع الشكلية التي رسمها الدستور عند تشريعه ولمخالفة القانون رقم " 20 " لسنة 2010 للمادة " 60 / أولاً " من الدستور قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بإلغائه وإلغاء الآثار المترتبة عليه..........).

وفي 26 كانون أول / ديسمبر 2013 صّوت مجلس النواب على قانون يُحدد عدد ولايات رئيس الوزراء بولايتين فقط إلا أن رئيس الوزراء آنذاك السيد " نوري المالكي " طعن بهذا القانون أمام المحكمة الاتحادية العليا التي قد قضت بعدم دستوريته، حيث جاء في حيثيات الحكم (لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا وجد أن رئيس مجلس الوزراء / إضافة لوظيفته أقام هذه الدعوى وطعن فيها بعدم دستورية قانون تحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء وذلك لمخالفته للدستور وما

أستقر عليه القضاء الدستوري في العراق. وتبين للمحكمة من الاطلاع عليه بأن المدعى عليه / إضافة لوظيفته قد قام بتشريع القانون محل الطعن وهو – قانون تحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء رقم 8 لسنة 2013 – وقد تم نشره في جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم 4273 في 8 / 4 / 2013 وأصبح نافذاً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية بموجب المادة (8) منه وقد حدد فيه مدة ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء وقد تبين للمحكمة من أقوال وكيل المدعى عليه في لائحته المؤرخة في 14 / 8 / 2013 وفي لائحته الجوابية المؤرخة في 15 / 7 / 2013 المقدمة إلى هذه المحكمة من قبل وكيله القانوني بأن أصل القانون محل طعن هو مقترح قانون وليس مشروع قانون وقد قُدم من أعضاء مجلس النواب لتشريعه وأن مجلس النواب قام بتشريعه بعدد (8) لسنة 2013 ولم يتم إعداد هذا المشروع من قبل السلطة التنفيذية كما رسمت المادة (60 / أولاً) من الدستور التي تقضي " مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء " وأن مقترح القانون لم يتم إرساله إلى السلطة التنفيذية " رئاسة الجمهورية أو مجلس الوزراء " من قبل مجلس النواب وحسب توجه المحكمة الاتحادية العليا الوارد في الأحكام الصادرة عنها في عديد من الدعاوى منها الدعوى المرقمة 43 / اتحادية / 2010 و44 / اتحادية / 2010 بوجوب إرسال مقترحات القوانين التي تقدم من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانه المختصة إلى السلطة التنفيذية " رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء " مصدره الأحكام الواردة في المادتين (60 / أولاً و80 / أولاً وثانياً) من الدستور إذ أن تطبيق أحكام هاتين المادتين ليس هدفه الحيلولة بين مجلس النواب وحقه الأصيل في تشريع القوانين لأن ذلك من صلب اختصاصه المنصوص عليه في المادة (61 / أولاً) من الدستور. وإنما لكي تأخذ مقترحات القوانين سياقها الدستوري في مجالس التشريع بأن تصاغ بصيغة مقترحات القوانين بالتنسيق مع السلطة التنفيذية التي

أناطت بها المادة (80 / أولاً) من الدستور مهام " تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة ". وأن تنفيذ هذه المهام يُلزم أن تُرسل " مقترحات القوانين إلى السلطة التنفيذية لدراستها وجعلها على شكل مشاريع قوانين إذا كانت لا تتقاطع مع الأحكام الدستورية والقوانين ومنسجمة مع السياسة العامة للدولة ومع الخطط المعدة في المجالات كافة ومنها المجالات السياسة والاجتماعية والمالية وذلك وفق السياقات المحددة لإعداد مشاريع القوانين وإذا ما تلكأت السلطة التنفيذية أو امتنعت عن إعداد مشروع قانون جاء بصيغة – مقترح قانون – من مجلس النواب دون أن تستند السلطة التنفيذية في ذلك إلى سند من الدستور أو القانون ودونما سبب مخالفة للسياسة العامة للدولة فبإمكان مجلس النواب استعمال صلاحياته المنصوص عليها في المادة (61 / ثامناً) من الدستور ومنها سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء واعتبار الوزارة مستقيلة بعد إجراء الاستجواب المقتضى وفقاً للدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب باعتبار أن مجلس الوزراء قد خالف أحكام الدستور وبذا نكون أمام التطبيق السليم لمبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في المادة (74) من الدستور والتطبيق السليم لمبدأ تقاسم المهام الذي نصت عليه المادتان (60 / أولاً و80 / أولاً وثانياً) من الدستور والحيلولة دون تداخل هذه المهام بين السلطات وتحقيقاً لوحدة السياسة العامة للدولة وعليه وحيث أن القانون رقم 8 لسنة 2013 " قانون تحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء " قد شُرع دون إتباع السياقات المتقدمة والمُشار إليها أعلاه فإنه جاء مُخالفاً للدستور لذا قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بعدم دستوريته وإلغائه وتحميل المُدعى عليه / إضافة لوظيفته مصاريف الدعوى وأتعاب المحاماة لوكيل المدعي المستشار القانوني السيد علاء سليم العامري مبلغاً قدره مائة ألف دينار وصدر القرار باتاً استناداً لأحكام المادة " 5 / ثانياً " من قانون المحكمة الاتحادية العليا

رقم 30 لسنة 2005 والمادة (94) من الدستور بالاتفاق وأفهم علناً في 26 / 8 / 2013).[1]

وفي تطور لافت عدلت المحكمة الاتحادية العليا عن اتجاهها السابق وأفتت بأحقية مجلس النواب في المبادرة التشريعية من خلال تقديم مقترحات القوانين إلا ما يتعلق بالمقترحات التي تضيف أعباء مالية إضافية أو تلك ذات الصلة بالسلطة القضائية إلا بعد الرجوع إليها وفي كل ما يتعلق بالبرنامج الحكومي فقد جاء في قرارها الصادر في 14 / نيسان 3015 (لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا بجلستها المنعقدة بتاريخ 14/ 4/ 2015 وجد أن المدعي في الدعوى الأصلية والمدعية في الدعوى التي وحدت معها استناداً إلى أحكام المادة " 75 " من قانون المرافعات المدنية رقم " 83 " لسنة 1969 نظراً لوحدة موضوعها قد طعنا بعدم دستورية " قانون استبدال أعضاء مجلس النواب " رقم " 6 " لسنة 2006 من الناحية الشكلية حيث شّرع هذا القانون من مجلس النواب مباشرةً دون أن يمّر بالآلية الدستورية المرسومة بالمادة " 60 / أولاً / ثانياً " من الدستور وخلافاً لأحكام المادة " 80 / أولاً / ثانياً " منه وطلبا الحكم بإلغاء القانون المشار إليه بعيب عدم الدستورية في شكلية إصداره. وقد أقر المدعى عليه رئيس مجلس النواب إضافة لوظيفته من خلال اللوائح الجوابية على الدعويين بأن القانون موضوع الطعن قد شّرع من مجلس النواب مباشرةً استناداً لأحكام المادة " 49 / خامساً " من الدستور ونصها " يقوم مجلس النواب بسن قانون يُعالج حالات استبدال أعضائه عند الاستقالة أو الإقالة أو الوفاة " وتجد المحكمة الاتحادية العليا أن دستور جمهورية العراق لسنة 2005 قد كرسّ في المادة " 47 " منه المبدأ الذي عرفته غالبية دساتير العالم وهو مبدأ " الفصل بين السلطات " وقد عدد هذه السلطات في المادة ذاتها وحسب ورودها فيه وهي

(1) قرار المحكمة الاتحادية " 64 / اتحادية / 2013 " في 26 / 8 / 2013.

السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية ورسم لكل منها مهامها واختصاصاتها بشكل دقيق. ولكي نكون أمام التطبيق السليم لأحكام هذه المادة والمبدأ الذي تأسست عليه، يُلزم أن تتولى كل سلطة من هذه السلطات القيام بمهامها وممارسة صلاحياتها كاملة وفق ما رسمه لها الدستور فالسلطة التشريعية تمارس مهامها واختصاصاتها المنصوص عليها في المواد " 60، 61، 62، 64 / أولاً " من الدستور وفي مقدمة هذه المهام القيام بتشريع القوانين الاتحادية التي تقتضيها المصلحة العامة ووفقاً للسياقات الدستورية. وممارسة هذا الاختصاص والصلاحية يلزم أن يكون مراعياً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي مرت الإشارة إليه وأن لا يكون من بين القوانين التي يشرعها مجلس النواب مباشرةً ما يمس هذا المبدأ ومن تلك القوانين التي تمس هذا المبدأ هي القوانين التي ترتب التزامات مالية على السلطة التنفيذية لم تكن مدرجة في خططها أو في موازناتها المالية دون التشاور معها وأخذ الموافقة بذلك وكذلك القوانين التي تتعارض مع المنهاج الوزاري الذي نالت الوزارة ثقة مجلس النواب على أساسه وكذلك أن لا تكون ماسة بمهام السلطة القضائية دون التشاور معها لأن في ذلك تعارضاً لمبدأ استقلال القضاء الذي نصت عليه المادة " 88 " من الدستور إضافة لتعارضها مع مبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في المادة " 47 " من الدستور التي مّر ذكرها وفيما عدا ما تقدم ذكره من القوانين فإن السلطة التشريعية تمارس اختصاصها الأصيل في تشريع القوانين الاتحادية التي تجد فيها تحقيقاً للمصلحة العامة وفق نطاق الدستور. وتجد المحكمة الاتحادية العليا أن القانون موضوع الطعن وهو " قانون استبدال أعضاء مجلس النواب " رقم " 6 " لسنة 2006 ليس من القوانين التي تمس مبدأ الفصل بين السلطات لأنه لم يرتب آثاراً مالية مضافةً على السلطة التنفيذية ولا يشكل خلافاً مع السياسة العامة للدولة ولا يمس مهام السلطة القضائية أو استقلاليتها وقد جاء تشريعه من مجلس النواب مباشرة ممارسةً لاختصاصه الأصيل المنصوص عليه في المادة " 61 / أولاً " من الدستور

وإعمالاً لحكم المادة " 49 / خامساً " منه. وبناءً عليه تكون الدعويين الأصلية والموحدة معها قد فقدتا سندها القانوني فقرر ردهما من هذه الجهة وتحميل المدعيين المصاريف وأتعاب محاماة وكلاء المدعى عليه إضافةً لوظيفته، السيدين " س. ط " و " هـ. م " ومقدارها مائة ألف دينار تقسم بينهما مناصفةً. وصدر الحكم باتاً استناداً لأحكام المادة " 94 " من الدستور والمادة " 5 / ثانياً " من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم " 30 " لسنة
2005 وبالاتفاق وأفهم علناً في 14 / 4 / 2015). [1]

وأمام هذا الانقلاب التفسيري بين عامي 2010 و2015 حيث حُجب عن السلطة التشريعية حق المبادرة التشريعية وسُلب منها حقها الأصيل بل عماد وأساس صلاحياتها الدستورية، لنا أن نتساءل عن المستجد الذي حدا بالمحكمة الاتحادية العليا إلى هذا التحول وإعادة حق الاقتراح التشريعي لها دون المرور ببوابة الحكومة؟؟!! فالدستور لم يُعدل والنظام البرلماني قائم ولما تزل النصوص المنظّمة لعمل السلطتين التشريعية والتنفيذية ذاتها، ولم ينشأ عرف جديد مُنشئ أو مسقط يضيف أو يسقط صلاحية من هذه السلطة أو تلك فلماذا أسقط حق الاقتراح عن مجلس النواب سنة 2010؟وأعيد له سنة 2015، ففي سنة 1010 ذهبت المحكمة الاتحادية العليا في معرض تبريرها لحجب حق المبادرة التشريعية عن مجلس النواب إلى أن (.......... ولم يكن مشروع القانون تقدمت به السلطة التنفيذية واستنفذ مراحله قبل تقديمه وحيث تم إقرار هذا القانون من مجلس النواب ومجلس الرئاسة ونُشر في الجريدة الرسمية دون أن تبدي السلطة التنفيذية الرأي فيه ضمن التزاماتها السياسية الداخلية منها والدولية وهذا مخالف للطريق المرسوم لإصدار القوانين من الناحية الدستورية حيث أن رئيس مجلس

(1) قرار المحكمة الاتحادية 21 / اتحادية/ إعلام / 2015 وموحدتها 29 / اتحادية/ إعلام / 2015 في 14 / 4 / 2015.

الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة وفقاً لنص المادة " 78 " من الدستور ويمارس صلاحياته الدستورية في تخطيط وتنفيذي هذه السياسة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وفقاً للمادة " 80 / أولاً " من الدستور لذا فإن من حقه إضافةً لوظيفته الطعن بعدم دستورية القانون موضوع الدعوى لعدم إتباع الشكلية التي رسمها الدستور عند تشريعه..........).

والواقع أن هذا التحول التفسيري يثير التساؤل والاستغراب لماذا الاتجاه القديم ولماذا الحديث؟ ما المستجد وما هي الظروف الطارئة؟ الدستور ذاته والصلاحيات لم يطرأ عليها تعديل؟ المؤسسة قائمة والشخوص اختلفوا على الصعيدين التنفيذي والتشريعي وذات التشكيل القضائي الذي أفتى بالإسقاط أفتى بالإعادة!!. ولم يقدم القرار الجديد توضيحاً مقنعاً لتقييد حق السلطة التشريعية في المساس بالقوانين ذات الصلة بالسلطة القضائية دون التشاور معها!! فهذا القيد يعني أن ليس لمجلس النواب تشريع أي قانون ذا صلة بالسلطة القضائية أو تعديله دون التشاور معها، وبذلك تصبح السلطة القضائية جزء من المنظومة التشريعية في هذه الجزئية، وهذا يخالف المنطق ومبدأ الفصل بين السلطات الذي أكدت عليه المحكمة الاتحادية في كل قراراتها السابقة التي حجبت فيها حق المبادرة التشريعية عن مجلس النواب في توجهها القديم.

وبموجب القرار الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا " 18/ اتحادية / 2009" في 8 نيسان 2009 سقط حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين المحالة إليه للمصادقة فقد جاء في القرار (أوردت المادة 73 من دستور جمهورية العراق الصلاحيات التي يتولاها رئيس الجمهورية ومنها ما ورد في الفقرة " ثالثاً" من المادة آنفة الذكر التي تنص " يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب وتعد مصادق عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها". أما الصلاحية المنصوص عليها في المادة " 138/ خامساً" من الدستور

فإنها أنيطت حصرياً بمجلس الرئاسة المشكل بموجب المادة " 138" آنف الذكر ولم ترد ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة "73" من الدستور. وأن المادة " 138/ سادساً" من الدستور نصت على أن "يمارس مجلس الرئاسة صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في هذا الدستور ". أي أن مجلس الرئاسة يمارس إضافة إلى الصلاحية المنصوص عليها في المادة " 138" من الدستور صلاحية رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة "73" ولدورة واحدة. وبناءً عليه فإن رئيس الجمهورية الذي سينتخب في الدورة القادمة لمجلس النواب لا يملك الصلاحية المنصوص عليها في الفقرة "خامساً " من المادة " 138" من الدستور لأنها لم ترد في المادة "73" من الدستور).[1]

وبالعودة إلى المادة "138" من الدستور نجد أنها تنص على أن "أولا- يحل تعبير مجلس الرئاسة محل تعبير رئيس الجمهورية..... ويعاد العمل بالأحكام الخاصة برئيس الجمهورية بعد دورة واحدة لاحقة لنفاذ الدستور – ثانيا- أ- ينتخب مجلس النواب رئيساً للدولة ونائبين له.......... –ب- تسري الأحكام الخاصة بإقالة رئيس الجمهورية الواردة في هذا الدستور على رئيس وأعضاء هيئة الرئاسة –جـ- لمجلس النواب إقالة أي عضو من أعضاء مجلس الرئاسة............ –د- في حالة خلو أي منصب في مجلس الرئاسة ينتخب مجلس النواب.......... ثالثاً- يشترط في أعضاء مجلس الرئاسة ما يشترط في عضو مجلس النواب............ رابعاً- يتخذ مجلس الرئاسة بالإجماع...... خامساً- أ- ترسل القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب إلى مجلس الرئاسة لغرض الموافقة عليها بالإجماع وإصدارها خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليها........... –ب- في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة تعاد القوانين والقرارات إلى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المعترض

(1) قرار المحكمة الاتحادية العليا 18 / اتحادية / 2009 في 8 / 4 / 2009.

عليهـا..........-جـ- فـي حالـة عـدم موافقـة مجلـس الرئاسـة علـى القـوانين والقرارات ثانيةً خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه تعاد إلى مجلس النواب الذي له أن يقرها بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه غير قابل للاعتراض وتعد مصادقاً عليها –سادساً- يمارس مجلس الرئاسة صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في هذا الدستور ".

ومن استعراض نص المادة "138" بفقراتها الست نجد أنها لا تخول مجلس الرئاسة أي صلاحية سوى المصادقة على القوانين والقرارات المحالة إليه من مجلس النواب للمصادقة وبالتالي لا محل للتفسير الذي أشارت إليه المحكمة الاتحادية العليا، بأن المجلس يمارس صلاحيات أساسية أنيطت به خاصة بالإضافة للصلاحيات الواردة في المادة "37" استثناءً فكل صلاحياته هي تلك الواردة في المادة "73" إضافة لما ورد في الفقرة " خامساً" من المادة "138"، كما أن الفقرة "أولاً" من المادة "138" أشارت إلى حلول تعبير " مجلس الرئاسة" محل تعبير " رئيس الجمهورية " أينما وردت في الدستور، ما يعني أن نية السلطة التأسيسية الأصلية انصرفت إلى إحلال مجلس الرئاسة محل رئيس الجمهورية في ممارسة كل صلاحياته لا جُلها في الدورة الانتخابية الأولى، وبالعكس يمارس رئيس الجمهورية كل الصلاحيات التي أنيطت بمجلس الرئاسة مؤقتاً، ثم أن صلاحية الاعتراض التوقيفي منحت لرئيس الجمهورية في غالبية الدساتير المقارنة لملاحقة القوانين التي يشوبها عيبٌ شكلي أو مخالفة موضوعية للدستور كسبيل لتصحيحها دون الحاجة للطعن أمام القضاء الدستوري، وليس فيها تعطيل لعمل البرلمان ولكن دعماً لجهده التشريعي.

هذا إضافة إلى أن المادة "138" تساوي بين رئيس الجمهورية ومجلس الرئاسة في غالبية الشروط الواجب توافرها فيمن يشغل المنصب وفي أحكام الإقالة وخلو المنصب، إضافة إلى أن مجلس الرئاسة يمارس كل صلاحيات الرئيس فلماذا تُحجب عن الرئيس صلاحية الاعتراض التوقيفي، وهي صلاحية

تقويمية لا تعويضية؟ من هنا نرى أن قرار المحكمة الاتحادية العليا محل نظر وفيه مجانبة لنية وتوجه السلطة التأسيسية الأصلية.

ثانياً- التعديل وفق الآليات الدستورية: تنص الدساتير عادة على آلية التعديل الجزئي دون الكلي وإلا كنا أمام دستور ولد ميتاً، إذ ليس من بين الدساتير الوضعية من هو كامل لا يحتاج إلى التعديل، وإذا كان كاملاً يوم ولادته وهو أمر مُحال ستستجد الحاجة لتعديله لاحقاً بفعل المستجدات ومسايرة المتغيرات، ويعد الدستور الفرنسي لسنة 1799 من الدساتير اليتيمة التي لم تنص على السلطة المختصة باقتراح تعديله، وتجاوزاً لهذا القصور أصدر مجلس الشيوخ في 4 آب 1802 قراراً خول بموجبه هذه الصلاحية للحكومة التي كان يرأسها نابليون آنذاك.

ويمر تعديل الدستور بمراحل تواتر العمل عليها وجرت الدساتير على تنظيمها تنم عن تراتبية تنظيمية لا يمكن القفز عليها، فأضحت أسلوب موحد للتعديل.

لكن التباين يبرز بين الدساتير في السلطة التي تتولى الاضطلاع بكل مرحلة من المراحل، إذ يتأثر تنظيم السلطة بالفكرة السياسية والقانونية وطبيعة نظام الحكم وديمقراطية النظام السياسي.

ويمر تعديل الدستور بالمراحل التالية:

1- الاقتراح: يعد الاقتراح المرحلة الأولى من مراحل تعديل الوثيقة الأعلى في الدولة، وهي المرحلة الأخطر والأهم على الإطلاق، ففي الاقتراح خط الشروع الذي ينطق منه قطار التعديل والتغيير، بغيره لا يمكن المرور إلى المراحل الأخرى من هنا حرصت دساتير بعض النظم الشمولية والواحدية على حصر هذا الحق برأس السلطة التنفيذية، فمن خلال هذه الضابطة لا يمكن المساس بالدستور دون إرادته ولا يمكن أن يطرح غير الاقتراح الذي يراه

وبالصيغة التي يحددها.

ويقيناً أن من يهيمن على خط الشروع سيكون له تأثيره على المراحل الأخرى وإلا ما منح هذه المكنة، وتباين توجه الدساتير من تحديد السلطة التي تتولى الاقتراح وعلى النحو التالي:

أ- دساتير تفرد رئيس الدولة بصلاحية اقتراح تعديل الدستور: أنفرد الدستور الجزائري والبحريني بصلاحية منح الرئيس دون غيره صلاحية اقتراح تعديل الدستور فقد نص الدستور الجزائري على أنه (لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة......).[1] ونص الدستور البحريني على أنه (للملك حق اقتراح تعديل الدستور واقتراح القوانين ويختص بالتصديق على القوانين وإقرارها).[2]

ب- دساتير تفرد السلطة التشريعية بصلاحية اقتراح تعديل الدستور: بخلاف الاتجاه الأول تُفرد بعض الدساتير ولاسيما المؤسسِة لحركة تدوين الدساتير، السلطة التشريعية دون التنفيذية بصلاحية اقتراح تعديل الدستور، بلحاظ أن هذه السلطة هي الصوت الناطق باسم الشعب وهي مخوله الرسمي، وحيث أن الناخب على اتصال مستمر بالنائب يبقى صوته المعبر عن حقيقة تطلعات الشعب وتوجهاته والمرآة العاكسة لآرائه.

وتبنى هذا الاتجاه الدستور الأمريكي لسنة 1787 (يقترح الكونغرس إذا رأى ثلثا أعضاء المجلسين ضرورة لذلك تعديلات لهذا الدستور أو يدعو بناءً على طلب السلطات التشريعية لثلثي الولايات إلى عقد مؤتمر لاقتراح تعديلات تصبح في كلتا الحالتين صالحة من حيث جميع المقاصد والغايات كجزء من هذا الدستور عندما تصادق عليها السلطات التشريعية لثلاثة أرباع مختلف الولايات أو

(1) م (219) من الدستور الجزائري.
(2) م (35 / أ) من الدستور البحريني.

مؤتمرات تعقد في ثلاثة أرباع الولايات أياً كانت وسيلة المصادقة التي يقترحها الكونغرس من بين هاتين شرط أن لا يؤثر أي تعديل يتم ويُقر قبل سنة ألف وثمانمائة وثمانية في أية صورة كانت على العبارتين الأولى والرابعة من الفقرة التاسعة من المادة الأولى وإلا تحرم أية ولاية دون موافقتها من حق الاقتراع في مجلس الشيوخ)،[1] وبذات الاتجاه ذهب دستور 4 تشرين ثاني 1848 حيث خول صلاحية اقتراح تعديل الدستور للجمعية الوطنية تحديداً، وكذا دستور 14 كانون ثاني 1852 الفرنسي الذي أناط هذه الصلاحية بمجلس الشيوخ.[2]

واحتفظت السلطة التشريعية بمجلسيها (النواب – الشيوخ) بموجب دستور الجمهورية الثالثة لسنة 1875 بصلاحية اقتراح التعديل.[3] وخص دستور الجمهورية الرابعة لسنة 1946 السلطة التشريعية (الجمعية الوطنية – مجلس الجمهورية) بذات الصلاحية.

وذهب بالاتجاه ذاته الدستور الأرجنتيني (يجوز تعديل الدستور بصورة جزئية بناءً على اقتراح ثلثي أعضاء الكونغرس متى استجدت الحاجة للتعديل......)،[4] والدستور البلجيكي (للسلطة التشريعية الاتحادية الحق في أن تعلن أن هناك أسباباً لمراجعة هذا النص الدستوري حسبما ترى بعد هذا الإعلان. يتم حل المجلسين تلقائياً واختيار مجلسين جديدين وفقاً للمادة 64 – 2- يتخذ المجلسان القرارات في جلسة مشتركة مع الملك على النقاط المقدمة للمراجعة........)،[5] والدستور الإسباني (لمجلسي النواب والشيوخ بأغلبي ثلثي

(1) م (5) من الدستور الأمريكي.
(2) م (31) من دستور سنة 1852 الفرنسي.
(3) م (8) من دستور الجمهورية الثالثة لسنة 1875.
(4) م (30) من الدستور الأرجنتيني لسنة 1853.
(5) م (195) من الدستور البلجيكي لسنة 1831.

عدد الأعضاء حق اقتراح تعديل الدستور....).[1] ودستور إندونيسيا (1-......-2- تقدم أي مقترحات لتعديل مواد هذا الدستور كتابة على أن تبين بوضوح المواد المطلوب تعديلها وسبب التعديل -3- يقدم اقتراح تعديل الدستور من قبل ما لا يقل عن ثلثي عدد أعضاء مجلس الشورى الشعبي)،[2] والدستور الإيطالي (يقدم اقتراح تعديل الدستور من قبل مجلسي البرلمان بعد جلستي تداول متعاقبتين بفاصل زمني بينهما ثلاثة أشهر كحد أدنى..........)،[3] والدستور المكسيكي (للكونغرس أن يعدل الدستور الحالي بإضافة نص إليه أو تعديله..........)،[4] والدستور النمساوي (....... للمجلس الوطني بحضور ما لا يقل عن نصف أعضائه وبأغلبية الثلثين حق اقتراح تعديل الدستور..........)،[5] والدستور الأسترالي (لا يجوز تعديل الدستور إلا بالطريقة التالية: يقدم مقترح تعديل الدستور بالأغلبية المطلقة لكل من مجلسي البرلمان..........)،[6] والدستور الإكوادوري (لثلث أعضاء الجمعية الوطنية على الأقل حق المبادرة بتعديل الدستور.......)،[7] والدستور الباكستاني (يمكن أن تنشأ مشروعات قوانين تعديل الدستور في أي من غرفتي البرلمان ولا تحال من مجلس إلى آخر إلا في حال موافقة المجلس الأول عليها بأغلبية لا تقل عن الثلثين من مجموع أعضائه)،[8] والدستور البرتغالي (1- للجمعية الوطنية للجمهورية أن تعدل هذا الدستور بعد

(1) م (166) من الدستور الإسباني لسنة 1978.
(2) م (37) من دستور إندونيسيا لسنة 1945.
(3) م (138) من الدستور الإيطالي لسنة 1947.
(4) م (135) من الدستور المكسيكي لسنة 1917.
(5) م (44 / 1) من الدستور النمساوي لسنة 1920.
(6) م (128) من الدستور الأسترالي لسنة 1901.
(7) م (441 / 2) من الدستور الإكوادوري لسنة 2008.
(8) م (239 / 1) من الدستور الباكستاني لسنة 1973.

مرور خمسة أعوام على نشر آخر قانون تعديل دستوري -2- ومع ذلك يمكن للجمعية الوطنية أن تبدأ بإجراءات تعديل استثنائية في أي وقت بأغلبية أربعة أخماس إجمالي الأعضاء)،[1] (1- للأعضاء صلاحية بدأ إجراءات التعديل -2- فور تقديم أول مقترح بتعديل الدستور تقدم المقترحات الأخرى في غضون ثلاثين يوماً)،[2] والدستور الدنماركي (للبرلمان اقتراح تعديل الدستور بإضافة نص جديد ترغب الحكومة بالمضي قدماً في تلك المسألة فإنه يتم إصدار أوامر بإجراء انتخاب لأعضاء برلمان جديد.............)،[3] والدستور الهندي (1- بخلاف ما ورد في هذا الدستور يجوز للبرلمان أثناء ممارسته سلطته التأسيسية أن يعمل على تعديل الدستور من خلال إضافة أو تغيير أو إلغاء أي حكم من أحكام هذا الدستور وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في هذه المادة -2- لا يمكن الشروع في أي إجراء لتعديل الدستور إلا من خلال طرح مشروع قانون لهذا الغرض في أي من مجلسي البرلمان..........)،[4] والدستور الياباني (لأعضاء مجلسي الدايت حق اقتراح تعديل الدستور..........)،[5] والدستور الكندي (1- يمكن إجراء تعديل على دستور كندا...... بناءً على اقتراح – أ – مجلس الشيوخ ومجلس العموم – ب- قرارات المجالس التشريعية لما يقل عن ثلثي المقاطعات بشكل جماعي حسب آخر تعداد بما لا يقل عن خمسين بالمائة من السكان في تلك المقاطعات).[6]

(1) م (284) من الدستور البرتغالي لسنة 1976.
(2) م (285) من الدستور البرتغالي.
(3) م (88) من الدستور الدنماركي لسنة 1953.
(4) م (368) من الدستور الهندي لسنة 1949.
(5) م (96) من الدستور الياباني لسنة 1946.
(6) م (38 / 1) من الدستور الكندي لسنة 1867.

ت- دساتير تمنح السلطتين التشريعية والتنفيذية صلاحية اقتراح تعديل الدستور: أشرك الاتجاه الغالب من الدساتير السلطتين التشريعية والتنفيذية في صلاحية اقتراح تعديل الدستور مراعية الجنبتين الشعبية والرسمية، حيث يمثل البرلمان صوت الشعب والناطق الرسمي باسمه، وتمثل الحكومة الجانب الفعلي الملامس للحاجة الرسمية للتعديل حيث تتعامل ومؤسساتها مع التشريعات وهي المكلفة بالنهوض بعملية التنمية وتقديم الخدمات وتسيير عجلة الدولة في مختلف المرافق.

وإذ تنهض السلطة التنفيذية بهذا الواجب كثيراً ما تقف وهي تؤدي مهامها على النقص والقصور الذي يشوب النص الدستوري، ولضمان سير آمن مستقر لمرافق الدولة من المنطق منحها صلاحية اقتراح التعديل لاسيما وأن هذا الاقتراح المجرد لا يخشى منه الاستبداد إذا ما وجد سلطة تشريعية تعبر عن رأي الشارع وتنطق بلسانه.

وحفاظاً أكبر على قدسية الدستور راحت الدساتير المعاصرة تُعلق نفاذ التعديل على رأي الشعب المعبر عنه في الاستفتاء العام، وتبنى هذا الاتجاه الدستوري كل من الدستور العراقي (لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخمس " 1/ 5" أعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور)،[1] والملاحظ أن الدستور العراقي أشرك فرعي السلطة التنفيذية " رئيس الجمهورية – مجلس الوزراء " في صلاحية الاقتراح مراعاة لمبادئ النظام البرلماني الذي لا يخص رئيس الدولة بصلاحيات فعلية مؤثرة، فضلاً عن الانتماء لذات الفرع السلطوي ويقيناً أن السلطة التأسيسية الأصلية سعت لتحصين الاقتراح التنفيذي من خلال هذا الاشتراك بلحاظ أن العرف جرى في العراق في ظل قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية ودستور 2005 على إسناد رئاسة الجمهورية للقومية

(1) م (126 / أولاً) من دستور العراق لسنة 2005.

الكوردية ورئاسة مجلس الوزراء للمكون الشيعي، ولا يمكن اتفاق الرأيين على التعديل إلا لمصلحة وطنية.

وأشرك دستور جزر القمر السلطتين التشريعية والتنفيذية أيضاً في اقتراح تعديل الدستور (لرئيس الاتحاد ولثلث أعضاء مجلس الاتحاد مجتمعين على الأقل حق اقتراح التعديل).

وإذا كان الدستور العراقي قد أشرك فرعي السلطة التنفيذية في حق الاقتراح، فإن دستور جزر القمر أشرك السلطتين التنفيذية والتشريعية في حق الاقتراح مجتمعين، فرئاسة الدولة دورية بين الجزر.(1)

كما لم ينص الدستور على مجلس وزراء على غرار ذلك المعروف في النظام البرلماني إنما أوكلت مهمة اختيار الوزراء لرئيس الدولة ونائبيه على نحو يكفل التمثيل العادل والمنصف للجزر، (2) من هنا قد لا يكون المجلس منسجماً ومتجانساً بين أعضائه، ومثل هذا المجلس غير جدير بشراكة الرئيس بحق الاقتراح، وتجنباً للاستبداد الرئاسي في اقتراح التعديل أشرك الدستور الرئيس والسلطة التشريعية مجتمعين في صلاحية اقتراح التعديل.

وساير الدستور المغربي الدستور العراقي ودستور جزر القمر في إشراك السلطتين التشريعية والتنفيذية في اقتراح تعديل الدستور (للملك ولرئيس الحكومة ولمجلس النواب ولمجلس المستشارين، حق اتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور)،(3) والدستور القطري (لكل من الأمير ولثلث أعضاء مجلس الشورى حق طلب تعديل مادة أو أكثر من هذا الدستور فإذا وافقت أغلبية أعضاء المجلس على التعديل من حيث المبدأ ناقشه المجلس مادة مادة. ويشترط لإقرار

(1) م (12) من دستور جزر القمر لسنة 2003.

(2) م (16) من دستور جزر القمر.

(3) الفصل (172) من الدستور المغربي لسنة 2011.

التعديل موافقة ثلثي أعضاء المجلس. ولا يسري التعديل إلا بعد تصديق الأمير عليه ونشره في الجريدة الرسمية. وإذا رفض اقتراح طلب التعديل من حيث المبدأ أو من حيث الموضوع فلا يجوز عرضه من جديد قبل مضي سنة على هذا الرفض)،[1] والدستور الكويتي (للأمير ولثلث أعضاء مجلس الأمة حق اقتراح تنقيح هذا الدستور بتعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحكامه أو بإضافة أحكام جديدة إليه فإذا وافق الأمير وأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس الأمة على مبدأ التنقيح وموضوعه ناقش المجلس المشروع المقترح مادة مادة.........)،[2] والدستور اللبناني (يمكن أيضاً إعادة النظر في الدستور بناء على طلب مجلس النواب فيجري الأمر حينئذ على الوجه الآتي: يحق لمجلس النواب في خلال عقد عادي وبناء على اقتراح عشرة من أعضائه على الأقل أن يبدي اقتراحه بأكثرية الثلثين من مجموع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانوناً بإعادة النظر في الدستور. على أن المواد والمسائل التي يتناولها الاقتراح يجب تحديدها وذكرها بصورة واضحة فيبلغ رئيس المجلس ذلك الاقتراح إلى الحكومة طالباً إليها أن تضع مشروع قانون في شأنه فإذا وافقت الحكومة المجلس على اقتراحه بأكثرية الثلثين وجب عليها أن تضع مشروع التعديل وتطرحه على المجلس خلال أربعة أشهر وإذا لم توافق فعليها أن تعيد القرار إلى المجلس ليدرسه ثانية فإذا أصر المجلس عليه بأكثرية ثلاثة أرباع مجموع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانوناً فلرئيس الجمهورية حينئذ أما إجابة المجلس إلى رغبته أو الطلب من مجلس الوزراء حله وإجراء انتخابات جديدة في خلال ثلاثة أشهر فإذا أصر المجلس الجديد على وجوب التعديل وجب على الحكومة الانصياع وطرح

(1) م (144) من الدستور القطري لسنة 2003.

(2) م (174) من الدستور الكويتي.

مشروع التعديل في مدة أربعة أشهر)،[1]والدستور السوداني (لرئيس الجمهورية أو ثلث أعضاء المجلس الوطني أو ثلث مجالس الولايات الحق في اقتراح مشروع لتعديل الدستور)،[2] والدستور الصومالي (للمجلس الوطني التعديل والإضافة في أحكام الدستور بناء على اقتراح مقدم من خمس أعضائه على الأقل أو من الحكومة أو من عشرة آلاف ناخب ويتم ذلك عن طريق اقتراعين متواليين تفصلهما مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر تكون الموافقة بالأغلبية المطلقة في الاقتراع الأول وبأغلبية الثلثين في الاقتراع الثاني)،[3] والدستور اليمني (لكل من رئيس الجمهورية ومجلس النواب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور ويجب أن يذكر في طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والأسباب والمبررات الداعية لهذا التعديل، فإذا كان الطلب صادر من مجلس النواب وجب أن يكون موقعاً من ثلث أعضائه، وفي جميع الأحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل ويصدر قراره في شأنه بأغلبية أعضائه فإذا تقرر رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة على هذا الرفض وإذا وافق مجلس النواب على مبدأ التعديل يناقش المجلس بعد شهرين من تاريخ هذه الموافقة..........)،[4] والدستور الموريتاني (يمتلك كل من رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان مبادرة مراجعة الدستور) [5]. والدستور السوري (لرئيس الجمهورية كما لثلث أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح تعديل الدستور)، [6] والدستور التونسي (لرئيس الجمهورية أو لثلث أعضاء مجلس نواب الشعب حق المبادرة باقتراح تعديل

(1) م (77) من الدستور اللبناني لسنة 1926.
(2) م (139 / 1) من الدستور السوداني لسنة 1985.
(3) م (104) من الدستور الصومالي لسنة 1960.
(4) م (158) من الدستور اليمني.
(5) م (99) من الدستور الموريتاني لسنة 1991.
(6) م (105 / 1) من الدستور السوري لسنة 2012.

الدستور، ولمبادرة رئيس الجمهورية أولوية النظر)،[1] والدستور المصري (لرئيس الجمهورية أو لخُمس أعضاء مجلس النواب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور)،[2] والدستور البرازيلي (يمكن للتعديلات الدستورية أن تقترح من قبل: -1- ما لا يقل عن ثلث أعضاء مجلس النواب أو مجلس الشيوخ الاتحادي -2- رئيس الجمهورية-3- أكثر من نصف الجمعيات التشريعية في وحدات الاتحاد والتي تعبر كل منها عن ذلك بقرار بالأغلبية البسيطة لأعضائها -4-......)،[3] والدستور البولندي (يجوز تقديم مشروع قانون لتعديل الدستور بأي مما يلي: خمس العدد القانوني على الأقل من مجلس النواب أو مجلس الشيوخ أو من قبل رئيس الجمهورية........)،[4] والدستور الروسي (يمكن تقديم مقترحات بشأن تعديل أحكام دستور الاتحاد الروسي ومراجعتها من جانب رئيس الاتحاد الروسي ومجلس الدوما وحكومة الاتحاد الروسي والهيئات التشريعية " التمثيلية " التابعة للكيانات المكونة للاتحاد الروسي وبواسطة مجموعات تتألف مما لا يقل عن خمس أعضاء مجلس الاتحاد أو نواب مجلس الدوما)،[5] والدستور الفرنسي (لكل من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح من الوزير الأول وأعضاء البرلمان الحق في المبادرة بتعديل الدستور........)،[6] والدستور الهولندي (.........-2- يستطيع مجلس النواب بالحجرة الأدنى تقسيم مشروع القانون المقدم لهذا الغرض في عدد من مشاريع القوانين المنفصلة أما بناء على اقتراح

(1) م (143) من الدستور التونسي لسنة 2014.

(2) م (226) من الدستور المصري لسنة 2014.

(3) م (60) من الدستور البرازيلي.

(4) م (235 /1) من الدستور البولندي لسنة 1997.

(5) م (134) من الدستور الروسي لسنة 1993.

(6) م (89) من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

مقدم من أو بالنيابة عن الملك أو غير ذلك)،[1] والدستور الفنزولي (.......... تكون مبادرة إصلاح الدستور من المجلس الوطني بقرار توافق عليه أغلبية أعضائه أو من رئيس الجمهورية في اجتماع لمجلس الوزراء أو بطلب نسبة لا تقل عن 15% من إجمالي الناخبين المسجلين في السجل المدني والانتخابي)،[2] ودستور بيرو (لقبول أية مبادرة للإصلاح الدستوري يجب أن يتبناها الكونغرس بالأغلبية المطلقة للعدد القانوني لأعضائه ويجب الموافقة عليها في استفتاء........ يعود حق التقدم بإصلاح دستوري إلى الرئيس بموافقة مجلس الوزراء ولأعضاء الكونغرس ولعدد من المواطنين لا يقل عن ثلاثة آلاف ناخب مع التحقق من توقيعاتهم من قبل سلطة الانتخابات ذات العلاقة)،[3] ودستور تشيلي (تقدم مشاريع القوانين المعنية بإصلاح الدستور من خلال رسالة صادرة عن رئيس الجمهورية أو اقتراح يرفعه أي عضو في الكونغرس الوطني ضمن المهلة القانونية المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة 65.........)،[4] ودستور كوريا الشمالية (يمكن تقديم مقترح لتعديل الدستور من أغلبية إجمالي عدد أعضاء الجمعية الوطنية أو من قبل الرئيس......).[5]

ث- دساتير تشرك الشعب في اقتراح تعديل الدستور: تشرك بعض الدساتير الأكثر ديمقراطية الشعب في اقتراح تعديل الدستور، وتتحدد هذه الدساتير في تلك التي تقيم وزناً لرأي الشعب إذ يعتقد القابض على السلطة أن الدستور ما أنتج إلا من أجله وحماية لحقوقه وحرياته، بلحاظ أن خارطة المسار الدستوري وبوصلة اتجاهها تتحدد في ظل توجهات القابض على السلطة وما يعتقده واقعاً

(1) م (137 / 2) من الدستور الهولندي لسنة 1815.
(2) م (342) من الدستور الفنزولي لسنة 1999.
(3) م (206) من دستور بيرو لسنة 1993.
(4) م (127) من دستور تشيلي لسنة 1980.
(5) م (128 /1) من دستور كوريا الشمالية لسنة 1948.

لا ما يظهره في خطاباته ولقاءاته الإعلامية، وإلا فإن الحاكم العربي هو الأكثر ظهوراً في الإعلام والأوسع مساحة في الشعارات، لكنه الأقل اعتقاداً بالشعب وحقوقه، فالدستور عنده وسيلة للتضليل والتقييد غير المنظور إذ سيحتج الحاكم في كل مرة بالوثيقة المنشورة لقمع الأصوات المطالبة بمزيد من الحقوق.

وضبطاً لإيقاع الشعب المتطلع للمزيد من الحرية الواقعية لا الشكلية كان لابد من تحديد مسارات الإنتاج والتعديل الدستوري، فمنح الشعب هذه الصلاحية قد يشكل خطراً على ضبط إيقاعه المقيد من هنا حرصت الدساتير الأقل ديمقراطية ومن بينها الدساتير على العربية على عدم إشراك الشعب في صلاحية اقتراح تعديل الوثيقة الأسمى، وحتى النظم الأكثر ديمقراطية والمؤسِسة كالدستور الأمريكي والفرنسي لا تزال تتردد في هذا الإشراك، ليس كبتاً للصوت الشعبي ولا تشكيكاً في قدرته وقابليته على التطوير والتقويم ولكن تعتقد أن آليات التعديل القائمة قادرة على مسايرة المتغيرات وملاحقة المستجدات على نحو يعزز الحرية ويقي من الاستبداد.

ومن بين الدساتير التي أشركت الشعب في صلاحية اقتراح التعديل الدستور السويسري (1-.......-2- يمكن اقتراح المراجعة الشاملة للدستور الاتحادي من الشعب أو إذا كان مجلس الشعب ومجلس المقاطعات غير متفقين يعود قرار إجراءات المراجعة الشاملة للشعب -3- إذا وافق الشعب على مبدأ المراجعة الشاملة يعاد انتخاب مجلس الشعب ومجلس المقاطعات من جديد)،[1] والدستور البوليفي (أولاً – التعديل الشامل للدستور أو التعديل الذي يؤثر في القواعد والحقوق والواجبات والضمانات الأساسية أو الأحكام المتعلقة بسيادة وإصلاح الدستور تنطلق من جمعية تأسيسية أصلية ذات صلاحيات كاملة مدفوعة بالإرادة الشعبية المعبر عنها في استفتاء. يدعى إلى استفتاء بمبادرة من

(1) م (193) من الدستور السويسري لسنة 1999.

المواطنين وبتوقيع ما لا يقل عن 20% من عدد الناخبين أو بأغلبية أعضاء الجمعية التشريعية متعددة القوميات أو من قبل رئيس الدولة. تضع الجمعية التأسيسية نظامها الداخلي حول جميع المسائل. لكن ينبغي أن توافق على النص الدستوري بتصويت ثلثي العدد الإجمالي لأعضائها الحاضرين. تتطلب صلاحية التعديل الموافقة من خلال استفتاء دستوري – ثانياً – يمكن الشروع بتعديل جزئي للدستور بمبادرة شعبية بتوقيع ما لا يقل عن 20% من الناخبين أو من خلال الجمعية التشريعية متعددة القوميات عن طريق قانون إصلاح دستوري يوافق عليه ثلثا العدد الإجمالي للأعضاء الحاضرين في الجمعية التشريعية متعددة القوميات. يتطلب أي تعديل جزئي الموافقة عبر استفتاء دستوري)،[1] ودستور كوستاريكا (يجوز للمجلس التشريعي أن يُصلح هذا الدستور جزئياً وفقاً للأحكام التالية بشكل مطلق: -1- ينبغي تقديم مقترح لإصلاح مادة أو أكثر إلى المجلس التشريعي في دوراته العادية مع توقيع ما لا يقل عن عشرة نواب أو نسبة خمسة في المائة (5%) على الأقل من المواطنين المسجلين على القوائم الانتخابية)،[2] ودستور كولومبيا (يمكن لمشاريع القوانين أو تلك التي لها علاقة بالتعديلات الدستورية أن تقترح من قبل عدد من المواطنين يساوي أو يزيد عن خمسة بالمائة من عدد المواطنين المسجلين في السجلات الانتخابية في ذلك التاريخ أو ثلاثين بالمائة من عدد أعضاء المجلس أو النواب في البلاد. تنفذ المبادرة التشريعية من قبل الكونغرس طبقاً لأحكام المادة (163) فيما يتعلق بمشاريع القوانين التي خضعت لإعلان الاستعجال. يكون للمواطنين الذين اقترحوا مشاريع القوانين الحق بتعيين ناطق باسمهم يتحدث أمام المجلسين في جميع مراحل الإجراءات).[3]

---

(1) م (411) من الدستور البوليفي لسنة 2009.

(2) م (195 / 1) من دستور كوستاريكا لسنة 1949.

(3) م (155) من دستور كولومبيا لسنة 1991.

2- مرحلة مناقشة وإقرار مبدأ التعديل: ليس لأحد أن يمنع السلطة المخولة باقتراح التعديل من ممارسة صلاحيتها الدستورية هذه وفق الضوابط المحددة سلفاً، وإذا كانت مرحلة الاقتراح تمثل خط الشروع في التعديل بدونها لا يمكن المرور إلى الوثيقة السامية لتقويمها وتصحيح الانحراف في مسارها، بسبب خطأ الإنتاج أو طول الأمد أو حدوث المستجدات الموجبة للتعديل، فإن قطع هذه المرحلة لا يعني بحال من الأحوال إحداث التعديل فعلاً ولكن يعني تحريك المياه باتجاه بلوغ مرحلة المناقشة وإقرار الاقتراح، وإلا فإن الأغلب من المقترحات تسقط على عتبة المناقشة والإقرار، فهذه المرحلة هي الفاصلة في عمر الاقتراح والضابطة التي تقي من الاستبداد التنفيذي عادة.

ونظراً لأهمية هذه المرحلة ومحوريتها فقد جرت الدساتير على تخويلها للسلطة التشريعية بلحاظ أن البرلمان هو صوت الشعب وحامل رايته والمعبر عن آرائه إجمالاً، وإن كانت البرلمانات ليست على درجة واحدة في تعبيرها عن طموحات الشعب وتطلعاته، فقد نص الدستور العراقي على أن (......... وبناء على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب)،[1] والدستور المغربي (لا تصح الموافقة على مقترح مراجعة الدستور الذي يتقدم به عضو أو أكثر من أعضاء أحد مجلسي البرلمان إلا بتصويت أغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس. يُحال المقترح إلى المجلس الآخر الذي يوافق عليه بنفس أغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم. يُعرض المقترح الذي يتقدم به رئيس الحكومة على المجلس الوزاري بعد التداول بشأنه في مجلس الحكومة)،[2] والدستور الأردني (تطبق الأصول المبينة في هذا الدستور بشأن مشاريع القوانين على أي مشروع لتعديل هذا الدستور ويشترط لإقرار التعديل أن تجيزه أكثرية الثلثين من أعضاء كل من

(1) م (122 / ثانياً) من الدستور العراقي.
(2) الفصل (173) من الدستور المغربي.

مجلسي الأعيان والنواب وفي حالة اجتماع المجلسين وفاقاً للمادة (92) من هذا الدستور يشترط لإقرار التعديل أن تجيزه أكثرية الثلثين من الأعضاء الذين يتألف منهم.....)،[1] والدستور الإماراتي (إذا رأى المجلس الأعلى أن مصالح الاتحاد العليا تتطلب تعديل هذا الدستور قدم مشروع تعديل دستوري إلى المجلس الوطني الاتحادي. ب- تكون إجراءات إقرار التعديل الدستوري مماثلة لإجراءات إقرار القانون. ج- يشترط لإقرار المجلس الوطني الاتحادي مشروع التعديل الدستوري موافقة ثلثي الأصوات للأعضاء الحاضرين)،[2] والدستور البحريني (أ- يشترط لتعديل أي حكم من أحكام هذا الدستور أن تتم الموافقة على التعديل بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من مجلس الشورى ومجلس النواب وأن يصدِق الملك على التعديل وذلك استثناء من حكم المادة (35 بند ب، ج، د) من هذا الدستور. ب- إذا رُفض تعديل ما للدستور فلا يجوز عرضه من جديد قبل مضي سنة على هذا الرفض)،[3] والدستور الجزائري (لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي)،[4] والدستور السوري (1. لرئيس الجمهورية كما لثلث أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح تعديل الدستور. 2- يتضمن اقتراح التعديل النصوص المراد تعديلها والأسباب الموجبة لذلك. 3- يشكل مجلس الشعب فور ورود اقتراح التعديل إليه لجنة خاصة لبحثه)،[5] والدستور الصومالي (يقر المجلس الوطني التعديل والإضافة في أحكام الدستور بناء على اقتراح مقدم من خمس

(1) م (126 / 1) من الدستور الأردني.
(2) م (144 / أ) من الدستور الإماراتي.
(3) م (120) من الدستور البحريني.
(4) م (174) من الدستور الجزائري.
(5) م (105) من الدستور السوري.

أعضائه على الأقل أو من الحكومة أو من عشرة آلاف ناخب ويتم ذلك عن طريق اقتراعين متواليين تفصلهما مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر تكون الموافقة بالأغلبية المطلقة في الاقتراع الأول وبأغلبية الثلثين في الاقتراع الثاني)،[1] والدستور الفلسطيني (لا تعدل أحكام هذا القانون الأساسي إلا بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني)،[2] والدستور القطري (لكل من الأمير ولثلث أعضاء مجلس الشورى حق طلب تعديل مادة أو أكثر من هذا الدستور، فإذا وافقت أغلبية أعضاء المجلس على التعديل من حيث المبدأ، ناقشه المجلس مادة مادة)،[3] والدستور الكويتي (للأمير ولثلث أعضاء مجلس الأمة حق اقتراح تنقيح هذا الدستور بتعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحكامه أو بإضافة أحكام جديدة إليه فإذا وافق الأمير وأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس الأمة على مبدأ التنقيح وموضوعه ناقش المجلس المشروع المقترح مادة مادة وتشترط لإقراره موافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس.........)،[4] والدستور اللبناني (يمكن أيضاً إعادة النظر في الدستور بناء على طلب مجلس النواب فيجري الأمر حينئذ على الوجه الآتي: يحق لمجلس النواب في خلال عقد عادي وبناء على اقتراح عشرة من أعضائه على الأقل أن يبدي اقتراحه بأكثرية الثلثين من مجموع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانوناً بإعادة النظر في الدستور. على أن المواد والمسائل التي يتناولها الاقتراح يجب تحديدها وذكرها بصورة واضحة فيبلغ رئيس المجلس ذلك الاقتراح إلى الحكومة طالباً إليها أن تضع مشروع قانون في شأنه فإذا وافقت الحكومة المجلس على اقتراحه بأكثرية الثلثين وجب عليها أن تضع مشروع التعديل وتطرحه على المجلس خلال أربعة أشهر

(1) م (104) من الدستور الصومالي.
(2) م (111) من الدستور الفلسطيني.
(3) م (144) من الدستور القطري.
(4) م (174) من الدستور الكويتي.

وإذا لم توافق فعليها أن تعيد القرار إلى المجلس ليدرسه ثانية فإذا أصر المجلس عليه بأكثرية ثلاثة أرباع مجموع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانوناً فلرئيس الجمهورية حينئذ أما إجابة المجلس إلى رغبته أو الطلب من مجلس الوزراء حله وإجراء انتخابات جديدة في خلال ثلاثة أشهر فإذا أصر المجلس الجديد على وجوب التعديل وجب على الحكومة الانصياع وطرح مشروع التعديل في مدة أربعة أشهر)،[1] (إذا طرح على المجلس مشروع يتعلق بتعديل الدستور يجب عليه أن يثابر على المناقشة حتى التصويت عليه قبل أي عمل آخر. على إنه لا يمكنه أن يجري مناقشة أو يصوت إلا على المواد والمسائل المحددة بصورة واضحة في المشروع الذي يكون قدم له)،[2] والدستور المصري (لرئيس الجمهورية أو لخمس أعضاء مجلس النواب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور ويجب أن يُذكر في الطلب المواد المطلوب تعديلها، وأسباب التعديل، وفى جميع الأحوال يناقش مجلس النواب طلب التعديل خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمه ويصدر المجلس قراره بقبول طلب التعديل كلياً أو جزئياً بأغلبية أعضائه. وإذا رُفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل حلول دور الانعقاد التالي. وإذا وافق المجلس على طلب التعديل يناقش نصوص المواد المطلوب تعديلها بعد ستين يوماً من تاريخ الموافقة.......)،[3] والدستور اليمني (لكل من رئيس الجمهورية ومجلس النواب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يذكر في طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والأسباب والمبررات الداعية لهذا التعديل، فإذا كان الطلب صادرا من مجلس النواب وجب أن يكون موقعاً من ثلث أعضائه، وفي جميع الأحوال يناقش

(1) م (77) من الدستور اللبناني.
(2) م (78) من الدستور اللبناني.
(3) م (226) من الدستور المصري.

المجلس مبدأ التعديل ويصدر قراره في شأنه بأغلبية أعضائه فإذا تقرر رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة على هذا الرفض، وإذا وافق مجلس النواب على مبدأ التعديل يناقش المجلس بعد شهرين من تاريخ هذه الموافقة المواد المطلوب تعديلها.....)،[1] والدستور الموريتاني (يمتلك كل من رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان مبادرة مراجعة الدستور. لا يناقش أي مشروع مراجعة مقدم من طرف البرلمانيين إلا إذا وقعه على الأقل ثلث (1/3) أعضاء إحدى الغرفتين..........)،[2] والدستور التونسي (كل مبادرة لتعديل الدستور تُعرض من قبل رئيس مجلس نواب الشعب على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي في كونها لا تتعلق بما لا يجوز تعديله حسبما هو مقرر بهذا الدستور. ينظر مجلس نواب الشعب في مبادرة التعديل للموافقة بالأغلبية المطلقة على مبدأ)،[3] (يتم تعديل الدستور بموافقة ثلثي أعضاء مجلس نواب الشعب. ويمكن لرئيس الجمهورية بعد موافقة ثلثي أعضاء المجلس.......).[4]

ونص النظام الأساسي العماني على أن (لا يجري تعديل هذا النظام إلا بنفس الطريقة التي تم بها إصداره).[5] والملاحظ أن هذا النظام لم يبين الآلية التي صدر بها، ودستور جزر القمر (....... ويشترط لتبني مشروع أو اقتراح التعديل موافقة ثلثا العدد الإجمالي لأعضاء مجلس الاتحاد وكذلك ثلثا العدد الإجمالي لأعضاء مجالس الجزر......)،[6] والدستور الأرجنتيني (يجوز تعديل الدستور بشكل كلي أو جزئي. ويجب أن يُعدل الدستور عند الحاجة إلى التعديلات الدستورية بأغلبية

---

(1) م (156) من الدستور اليمني.

(2) م (99) من الدستور الموريتاني.

(3) م (144) من الدستور التونسي.

(4) م (145) من الدستور التونسي.

(5) م (81) من النظام الأساسي العماني.

(6) م (37) من دستور جزر القمر.

ثلثي الأعضاء على الأقل..........)،[1] والدستور البرازيلي (تجري مناقشة التعديل المقترح والتصويت عليه في كل من مجلسي الكونغرس الوطني على جولتين ويعتبر موافقاً عليه إذا حصل على ثلاثة أخماس الأصوات في كلا الجولتين)،[2] والدستور الفنزولي (يناقش المجلس الوطني مبادرة الإصلاح الدستوري على النحو التالي: 1- يناقش مشروع الإصلاح الدستوري لأول مرة خلال الجلسة التشريعية التي يقدم فيها -2- يتم إجراء مناقشة ثانية لكل باب أو فصل حسب الحالة -3- يتم إجراء مناقشة ثالثة وأخيرة لكل مادة -4- يصادق المجلس الوطني على مشروع الإصلاح الدستوري خلال فترة لا تزيد عن سنتين ابتداءً من تاريخ تسليم طلب الإصلاح والموافقة عليه -5- تتم المصادقة على مشروع الإصلاح بأغلبية ثلثي أصوات أعضاء المجلس الوطني)،[3] والدستور المكسيكي (....... وكي تصبح الإضافات أو التعديلات جزءاً منه ينبغي أن يوافق عليها الكونغرس الاتحادي بتصويت ثلثي أعضائه الحاضرين أو توافق عليه أغلبية المجالس التشريعية في الولايات)،[4] ودستور الإكوادور (.......... وتجري معالجة قانون التعديل في جلستين من المداولات تنعقد الثانية منهما بعد مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من الجلسة الأولى ولا يعتمد التعديل إلا إذا أيده ثلثا أعضاء الجمعية الوطنية)،[5] (...... وتنظر الجمعية الوطنية في طلب التعديل الدستوري عبر جلستي مناقشة على الأقل. وتنعقد جلسة المناقشة الثانية خلال تسعين " 90 " يوماً على الأكثر من انعقاد الجلسة الأولى. ويخضع مشروع التعديل إلى موافقة الجمعية الوطنية وبعد الموافقة على قانون التعديل الدستوري تجري الدعوة إلى

(1) م (30) من الدستور الأرجنتيني.
(2) م (60 / 4 / ب) من الدستور البرازيلي.
(3) م (343) من الدستور الفنزولي.
(4) م (135) من الدستور المكسيكي.
(5) م (441) من دستور الإكوادور.

استفتاء عام في غضون الخمسة والأربعين " 45 " يوماً التالية............)،[1] ودستور بيرو(تعرض مقترحات تعديل الدستور على الكونغرس فإذا أقره بأغلبية الثلثين عرض على الاستفتاء الدستوري، ويمكن تجاوز الاستفتاء بإقرار الكونغرس لمقترح التعديل مرتين متتاليتين وبأغلبية لا تقل عن ثلثي عدد أعضاء المجلس......)،[2] ودستور هندوراس (يصدر الكونغرس الوطني مرسوماً بتعديل الدستور إذا حصل اقتراح التعديل على تأييد ثلثي عدد أعضائه، ويحدد المرسوم لهذا الغرض المادة أو المواد التي يتم تعديلها......)،[3] والدستور الإسباني (1- يجب أن يوافق على مشروع تعديل نصوص الدستور أغلبية ثلاثة أخماس كل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ وإذا لم يتوصلا إلى اتفاق بينهما يتم تكوين لجنة تضم أعضاء من المجلسين للوصول إلى الاتفاق المذكور وتتقدم اللجنة السالف ذكرها بنص يصوت عليه مجلس النواب ومجلس الشيوخ -2- إذا لم تفض الإجراءات المنصوص عليها في الفقرة السابقة إلى الموافقة على التعديل وصوتت الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس الشيوخ على النص يمكن لمجلس النواب أن يوافق على التعديل بموافقة ثلثي أعضائه)،[4] ودستور بوليفيا (....... تضع الجمعية التأسيسية نظامها الداخلي حول جميع المسائل ولمضي التعديل لابد من حصوله على تأييد ثلثي العدد الإجمالي لأعضاء المجلس الحاضرين.......)،[5] (.......... يمكن الشروع بتعديل جزئي......... عن طريق قانون إصلاح دستوري يوافق عليه ثلثا العدد الإجمالي للأعضاء الحاضرين في الجمعية التشريعية متعددة القوميات.......)،[6] ودستور تشيلي (.........

(1) م (442) من دستور الإكوادور.
(2) م (206) من دستور بيرو.
(3) م (373) من دستور هندوراس.
(4) م (167) من الدستور الإسباني.
(5) م (411 / أولاً) من دستور بوليفيا.
(6) م (411 / ثانياً) من دستور بوليفيا.

تستوجب الموافقة على مشروع قانون الإصلاح التصويت بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضاء مجلس النواب والشيوخ الحاليين، وإذا كان الإصلاح يتعلق بالفصل " 1، 3، 8، 11، 12، 15 " لابد من حصوله على تأييد ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب والشيوخ الحاليين......)،[1] ودستور كوستاريكا (.......-1- ينبغي تقديم مقترح الإصلاح مادة واحدة أو أكثر إلى المجلس التشريعي في دوراته العادية مع توقيع ما لا يقل عن عشرة نواب أو نسبة خمسة بالمائة "5%" على الأقل من المواطنين المسجلين على القوائم الانتخابية -2- تتم قراءة هذا الاقتراح ثلاث مرات على فترات متباعدة لستة أيام بغية اتخاذ قرار قبوله للمناقشة أو رفضه -3- في حال قبوله يتم تمريره للجنة تعينها الأغلبية المطلقة للمجلس لتتخذ قراراً في غضون مدة تصل إلى عشرين يوم عمل -4- بعد تقديم القرار يتم الشروع في مناقشة المقترح وفق الإجراءات المحددة لسن القوانين. ويجب أن توافق على هذا الإصلاح أغلبية لا تقل عن ثلثي مجموع أعضاء المجلس..........-7- يناقش المجلس التشريعي في أول دوراته مشروع القانون في ثلاث مناظرات وفي حال الموافقة عليه بتصويت ما لا يقل عن ثلثي مجموع أعضاء المجلس يصبح جزءا من الدستور ويرسل إلى السلطة التنفيذية لنشره وأخذ العلم به...........)،[2] ودستور كولومبيا (....... تنفذ المبادرة التشريعية من قبل الكونغرس طبقاً لأحكام المادة " 163 " فيما يتعلق بمشاريع القوانين التي خضعت للاستعجال. للمواطنين الذين اقترحوا تعديل الدستور الحق بتعيين ناطق باسمهم يتحدث أمام المجلسين في جميع مراحل الإجراءات........)،[3] والدستور الألماني (يتطلب أي قانون من هذا القبيل موافقة ثلثي أعضاء البندستاج وثلثي أعضاء البندستاج وثلثي الأصوات

(1) م (127) من دستور تشيلي.
(2) م (195) من دستور كوستاريكا.
(3) م (155) من دستور كوستاريكا.

في البونديسرات)،[1] والدستور الأمريكي (يقترح الكونغرس إذا رأى......... تصبح في كلتا الحالتين صالحة من حيث جميع المقاصد والغايات كجزء من هذا الدستور عندما توافق عليها السلطات التشريعية لثلاثة أرباع الولايات أياً كانت وسيلة الموافقة التي يقترحها الكونغرس من بين هاتين شرط.......)،[2] والدستور الإيطالي (يتم اعتماد قوانين تعديل الدستور والقوانين الدستورية الأخرى من قبل كل من المجلسين بعد جلستي تداول متعاقبتين بفاصل زمني ثلاثة أشهر كحد أدنى وتتم الموافقة عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء كل مجلس في عملية التصويت الثانية)،[3] والدستور البلجيكي (....... يتخذ هذا المجلس القرارات في جلسة مشتركة مع الملك على النقاط المقدمة للمراجعة في هذه الحالة يمكن للمجلسين التداول بشرط حضور ما لا يقل عن ثلثي أعضاء كلا المجلسين ولا يتم اعتماد أي تعديل ما لم يحظى بدعم ما لا يقل عن ثلثي الأصوات المدلى بها)،[4] والدستور البولندي (.........-3- لا يجوز إجراء القراءة الأولى لمشروع قانون تعديل الدستور إلا في موعد لا يقل عن ثلاثين يوماً من بعد يوم عرض مشروع القانون على مجلس النواب -4- يتم اعتماد مشروع قانون تعديل الدستور من قبل مجلس النواب بأغلبية لا تقل عن ثلثي الأصوات المدلى بها بحضور ما لا يقل عن نصف عدد النصاب القانوني لمجلس النواب ومن قبل مجلس الشيوخ بالأغلبية المطلقة للأصوات بحضور ما لا يقل عن نصف عدد أعضاء مجلس الشيوخ القانوني -5- لا يجوز اعتماد مجلس النواب لمشروع قانون بتعديل أحكام الفصلين الأول والثاني والثاني عشر من الدستور في موعد أقل من ستين يوماً بعد القراءة الأولى لمشروع القانون -6- إذا كان مشروع قانون

(1) م (79 / 2) من الدستور الألماني.
(2) م (5) من الدستور الأمريكي.
(3) م (138) من الدستور الإيطالي.
(4) م (195) من الدستور البلجيكي.

تعديل الدستور يتعلق بأحكام الفصلين الأول والثاني والثاني عشر والموضوعات المحددة في الفقرة " 1 " أعلاه قد يتطلب ضرورة إجراء استفتاء تأكيدي في غضون 45 يوماً من اعتماد مشروع القانون من قبل مجلس الشيوخ. هذه الموضوعات تستوجب إرسال مذكرة بالمسألة إلى مارشال مجلس النواب الذي بدوره سيأمر بإجراء استفتاء في غضون " 60 " يوماً من يوم استلام الطلب ويعتبر التعديل المقترح إدخاله في الدستور مقبولاً إذا كان غالبية من أدلوا بأصواتهم قد أعربوا عن موافقتهم على ذلك التعديل – 7 -.......)،[1] والدستور السويسري (إذا وافق الشعب على مبدأ المراجعة الشاملة يعاد انتخاب مجلس الشعب ومجلس المقاطعات من جديد)،[2] والدستور الفرنسي (.......... يجب أن يدرس مشروع التعديل أو اقتراح التعديل وفق شروط الآجال المحددة في الفقرة الثالثة من المادة " 42 " ويصوت عليه المجلسان في صيغة واحدة...........)،[3] والدستور النمساوي (1- يكون إقرار القوانين الدستورية أو الأحكام الدستورية الواردة في القوانين العادية عن طريق المجلس الوطني بحضور ما لا يقل عن نصف أعضاء المجلس وبأغلبية ثلثي الأصوات التي يتم الإدلاء بها ويتعين تحديدها بشكل واضح على هذا النحو " قانون دستوري أو حكم دستوري " -2- تتطلب القوانين الدستورية أو الأحكام الدستورية الواردة في القوانين العادية لتقييد اختصاص وسلطة الولايات في التشريع أو التنفيذ علاوة على ذلك موافقة المجلس الاتحادي والتي يجب الحصول عليها في حضور ما لا يقل عن نصف أعضاء المجلس وبأغلبية ثلثي الأصوات التي يتم الإدلاء بها)،[4] والدستور الهولندي (2- يستطيع مجلس النواب بالحجرة الأدنى تقسيم مشروع القانون

(1) م (235) من الدستور البولندي.
(2) م (193) من الدستور السويسري.
(3) م (89) من الدستور الفرنسي.
(4) م (44 / 1، 2) من الدستور النمساوي.

المقدم لهذا الغرض في عدد من مشاريع القوانين المنفصلة أما بناء على اقتراح مقدم من أو بالنيابة عن الملك -3- يجوز أن ينفض مجلس النواب الأدنى بعد نشر مشروع القانون المشار إليه في الفقرة الأولى -4- بعد انعقاد مجلس النواب الجديد فإنه يجب على مجلس النواب في البرلمان إعادة النظر بقراءة ثانية في مشروع القانون المشار إليه في الفقرة الأولى ولا يجوز تمرير مشروع القانون إلا إذا حصل على ما لا يقل عن ثلثي الأصوات المدلى بها لصالحه -5- يستطيع مجلس النواب الأدنى تقديم مشروع قانون لتعديل الدستور في عدد من مشاريع القوانين المنفصلة أما بناء على اقتراح مقدم من قبل الملك أو بالنيابة عنه إذا كان ما لا يقل عن ثلثي الأصوات المدلى بها لصالح المشروع)،[1] (1- قبل مصادقة الملك على مشاريع القوانين لتعديل الدستور التي أعيدت قراءتها مرة ثانية فإنه يمكن إدخال أحكام جديدة بموجب قانون برلماني بحيث: أ- يتم تعديل المقترحات المعتمدة مع الأحكام غير المعدلة في الدستور مع بعضها البعض كما هو مطلوب –ب- يتم تعديل عملية التقسيم إلى فصول وأبواب ومقالات وعنوانين وإجراء الترقيم لذلك الغرض -2- يتم تمرير مشروع القانون الذي يتضمن أحكاماً على النحو المشار إليه في الفقرة " 1 / أ " من قبل كلا مجلسي البرلمان فقط في حالة حصوله على ما لا يقل عن ثلثي الأصوات المدلى بها لصالحه)،[2] والدستور البرتغالي (يشترط لإقرار التعديلات الدستورية أغلبية ثلثي إجمالي الأعضاء الذين يمارسون كامل الصلاحيات)،[3] ودستور كندا (.......- 2- التعديل الذي يجري بموجب القسم الفرعي "1 "......... يتطلب قراراً بمصادقة أغلبية الأعضاء في كل من مجلسي الشيوخ والعموم والمجالس

(1) م (137) من الدستور الهولندي.
(2) م (138) من الدستور الهولندي.
(3) م (286 / 1) من الدستور الدنماركي.

التشريعية المطلوبة بموجب القسم الفرعي " 1 "........)،[1] والدستور الأسترالي (لا يجوز تعديل الدستور إلا بالطريقة التالية: ينبغي إقرار مقترح تعديل الدستور بالأغلبية المطلقة لكل من مجلسي البرلمان وبعدد ما لا يقل عن شهرين ولا يزيد عن ستة أشهر من إقراره في المجلسين يعرض مقترح القانون في كل الولايات والأراضي على تصويت الناخبين المؤهلين لانتخاب أعضاء مجلس النواب. ولكن إذا أقر أحد المجلسين أي مقترح قانون مشابه بالأغلبية المطلقة ورفضه المجلس الثاني ولم يقره أو أقره مع أي تعديلات لن يوافق عليها المجلس الأول. وإذا قام المجلس الأول بعد ثلاثة أشهر في الدورة عينها أو التالية بإقرار مقترح القانون مرة أخرى بالأغلبية المطلقة مع أو من دون التعديلات التي أجراها المجلس الثاني ورفض هذا الأخير إقراره أو لم ينجح في إقراره أو أقره مع تعديلات لن يوافق عليها المجلس الأول يجوز للحاكم العام أن يعرض مقترح القانون بالشكل الأخير الذي اقترحه المجلس الأول مع أو من دون التعديلات التي وافق عليها المجلسان لاحقاً على تصويت الناخبين المؤهلين لانتخاب أعضاء مجلس النواب في كل الولايات والأراضي. ينبغي أن يتم عرض مقترح القانون على تصويت الناخبين بالشكل الذي يحدده البرلمان ولكن إلى حين أن تصبح أهلية الناخبين لانتخاب أعضاء مجلس النواب موحدة في جميع أنحاء الكومنولث لا يتم احتساب سوى نصف الناخبين الذين قاموا بالتصويت لصالح مقترح القانون أو ضده في أي ولاية يسود فيها الاقتراع العام للبالغين......)،[2] والدستور الروسي (.........-2- في حالة دعم ثلاثة أخماس مجموع عدد أعضاء مجلس الاتحاد ونواب مجلس الدوما مقترح تعديل أحكام الفصول 1 و2 و9 من دستور الاتحاد الروسي تلتئم الجمعية الدستورية وفقاً للقانون الدستوري الاتحادي -3- على الجمعية الدستورية تأكيد ثبات دستور الاتحاد الروسي أو

(1) م (38 / 2) من دستور كندا.

(2) م (128) من الدستور الأسترالي.

صياغة دستور جديد للاتحاد الروسي شرط أن تعتمد الجمعية الدستورية بأغلبية ثلثي العدد الإجمالي لأعضائها أو أن يحال إلى استفتاء وفي حالة إجراء استفتاء يعتبر دستور الاتحاد الروسي معتمداً إذا صوت لصالحه أكثر من نصف الناخبين الذين شاركوا في التصويت شرط أن يكون أكثر من نصف الناخبين قد شاركوا في الاستفتاء)،[1] والدستور الإندونيسي (.........-3- يشترط حضور ما لا يقل عن ثلثي إجمالي عدد أعضاء مجلس الشورى الشعبي بغية تعديل مواد هذا الدستور-4- يشترط موافقة ما لا يقل عن خمسين بالمائة زائد واحد من إجمالي عدد أعضاء مجلس الشورى الشعبي لاتخاذ أي قرار بتعديل مواد هذا الدستور)،[2] ودستور الباكستان (..........-2- إذا أقر مشروع قانون لتعديل الدستور دون إجراء تعديلات عليه بأغلبية لا تقل عن الثلثين من إجمالي أعضاء المجلس الذي أحيل إليه بموجب البند " 1 " يرفع إلى رئيس الجمهورية لاعتماده رهناً بأحكام البند " 4 " -3- إذا أقر مشروع القانون بعد إجراء تعديلات عليه بأغلبية لا تقل عن الثلثين من إجمالي أعضاء المجلس الذي أحيل إليه بموجب البند " 1 " يعيد المجلس الذي قدم الاقتراح النظر فيه فإذا أقر مع التعديل الذي أجراه عليه المجلس الآخر بأغلبية لا تقل عن الثلثين من إجمالي أعضائه يرفع إلى رئيس الجمهورية لاعتماده رهناً بأحكام البند " 4 "..........)،[3] والدستور الهندي (لا يمكن الشروع في أي إجراء لتعديل هذا الدستور إلا من خلال طرح مشروع القانون في كل من المجلسين بأغلبية مجموع عدد أعضائه ولابد أن يحصل التعديل على تأييد ثلثي عدد أعضاء المجلسين الحاضرين والمصوتين.....)،[4] والدستور الياباني (يبادر إلى تعديل هذا الدستور من قبل

(1) م (135) من الدستور الروسي.
(2) م (37) من الدستور الإندونيسي.
(3) م (239) من الدستور الباكستاني.
(4) م (368 / 2) من الدستور الهندي.

مجلس الدايت ولكي يمضي التعديل لابد من حصوله على تأييد ما لا يقل عن ثلثي عدد الأعضاء من المجلسين......)،[1] ودستور كوريا الشمالية (تتخذ الجمعية الوطنية قراراً بشأن التعديلات المقترحة خلال ستين يوماً من الإعلان العام ويتطلب إقرارها من الجمعية الوطنية موافقة أصوات ثلثي إجمالي عدد الأعضاء في الجمعية الوطنية أو أكثر)،[2] ودستور جنوب أفريقيا (1- يتم تعديل الفصل الأول بمشروع قانون يتم إقراره من كل من: أ- الجمعية الوطنية بموافقة " 75% " على الأقل من أعضائها –ب- المجلس الوطني للأقاليم بموافقة ستة أقاليم على الأقل -2- يتم تعديل الفصل الثاني بمشروع قانون يتم إقراره من كل من: أ- الجمعية الوطنية بموافقة ثلثي الأعضاء على الأقل –ب- المجلس الوطني للأقاليم بموافقة ستة أقاليم على الأقل -3- يجوز تعديل أي حكم آخر من أحكام الدستور بمشروع قانون يتم إقراره من كل من: أ- الجمعية الوطنية بموافقة ثلثي أعضائها على الأقل –ب- المجلس الوطني للأقاليم بموافقة ستة أقاليم على الأقل إذا كان التعديل: 1 – يتعلق بمسألة تؤثر على المجلس -2- يغير الحدود الإقليمية أو سلطاتها أو مهامها أو مؤسساتها -3- يعدل حكماً يتناول على وجه الخصوص مسألة إقليمية -4- لا يجوز أن يتضمن مشروع القانون المعدل للدستور أحكاماً غير التعديلات الدستورية والمسائل المتصلة بالتعديلات -5- قبل تقديم مشروع القانون المعدل للدستور بثلاثين " 30 " يوماً على الأقل طبقاً للقسم " 73 / 2 " يقوم الشخص أو اللجنة التي تعتزم تقديم مشروع القانون كما يأتي: أ – نشر تفاصيل التعديل المقترح في الجريدة الرسمية القومية وفقاً لقواعد وأوامر الجمعية الوطنية لتلقي ملاحظات الشعب عليه –ب- تقديم وفقاً لقواعد وأوامر الجمعية تلك التفاصيل إلى الهيئات التشريعية الإقليمية لمعرفة آرائها – ج- تقديم وفقاً لقواعد وأوامر المجلس الوطني للأقاليم تلك التفاصيل إلى

(1) م (96) من الدستور الياباني.

(2) م (130 / 1) من دستور كوريا الشمالية.

المجلس لإجراء مناقشات عامة حوله إذا لم يكن التعديل المقترح من النوع الذي يتطلب أن يقره المجلس -6- عند تقديم مشروع قانون تعديل الدستور يقدم الشخص أو المؤسسة التي تقدم مشروع القانون آية تعليقات مكتوبة تلقتها من الجماهير والهيئات التشريعية الإقليمية: أ – إلى رئيس المجلس لإدراجه على جدول الجمعية الوطنية –ب- فيما يتعلق بالتعديلات المشار إليها في الأقسام الفرعية " 1،2، 3 /ب " إلى رئيس المجلس الوطني للأقاليم لإدراجه في المجلس -7- لا يجوز إدراج مشروع قانون بتعديل الدستور للتصويت في الجمعية الوطنية خلال " 30 " يوماً من: أ – تقديمه إذا كانت الجمعية في حالة انعقاد عند تقديم مشروع القانون –ب- إدراجه في الجمعية إذا كانت ذاتها في عطلة عند تقديم مشروع القانون -8- إذا كان أي مشروع قانون من مشروعات القوانين المشار إليها في القسم الفرعي " 3 / ب " أو أي جزء منه يتعلق فحسب بإقليم معين أو أقاليم معينة. لا يجوز للمجلس الوطني للأقاليم إقرار مشروع القانون أو الجزء المعني ما لم توافق عليه الهيأة أو الهيئات التشريعية للأقاليم أو الأقاليم المعينة -9- يحال مشروع القانون المعدل للدستور الذي أقرته الجمعية الوطنية وعند الاقتضاء المجلس الوطني للأقاليم إلى رئيس الجمهورية للموافقة عليه).[1]

-3- الإقرار النهائي للتعديل: تتفق الدساتير المدونة على أن التعديل يمر بمراحل، شارعته الاقتراح مروراً بالمناقشة والإقرار الأولي وخاتمته الإقرار النهائي.

ومثلما تباين موقف الدساتير من تحديد الجهة التي لها حق اقتراح التعديل، تباين اتجاهها أيضاً من تحديد الجهة التي لها الإقرار النهائي، بين من خول رئيس الدولة هذه الصلاحية وبين من أناطها واقعاً بالسلطة التشريعية وإن أشار لصلاحية الرئيس بالمصادقة، لكنه جعل مصادقته شكلية متحققة واقعاً.

(1) م (74) من دستور جنوب أفريقيا.

أما الاتجاه الدستوري الحديث فخول صلاحية المصادقة النهائية للشعب معبر عن رأيه من خلال الاستفتاء الدستوري.

والملاحظ أن السلطة الدستورية المختصة بالمصادقة لا تعكس دائماً واقع الحياة الدستورية ودائرة القرار التي تحسم الحاجة للتعديل وطبيعته وصياغة النص الجديد، فقد يكون الكائن شيء وما يجب أن يكون شيء آخر، فدور القابض لا يمكن إغفاله في النظم الديمقراطية ومثله دور الحاكم الفرد في النظم الشمولية، فضلاً عن التأثيرات الداخلية الحزبية والسياسية في النظم التي ولدت والعامل الطائفي والقومي هو الحاكم المتحكم.

وفي حال من الأحوال لا يمكن إغفال المؤثر الخارجي الذي كثيراً ما كان اللاعب المحوري في تحديد قرار التعديل الدستوري لغيره من النظم، فإشكالية التبعية الدولية ولدت مذ وجدت الدولة وأخذت وتيرتها بالتصاعد حتى غدت استعمار ممنهج متخذاً من لباس الأمن القومي والحدود الآمنة وحماية القومية والدين والمذهب ذريعة لفرض قرار التعديل الدستوري أو حجبه وإن مست الحاجة إليه.

ودستورياً توزعت الدول في تخويل صلاحية المصادقة النهائية على قرار تعديل الدستور بين عدة اتجاهات:

أ- **دساتير خولت صلاحية المصادقة النهائية لرئيس الدولة**: خولت بعض الدساتير صلاحية القرار النهائي في المصادقة على تعديل الدستور لرئيس الدولة، على نحو جعلت من قراره الفاصل بين مضي التعديل أو السقوط على عتبته، ومثل هذا الاتجاه لا يزال يُغّلب إرادة الرئيس على إرادة الشعب، المعبر عنها بالمجالس التشريعية أو الاستفتاء الشعبي.

والملاحظ أن هذا الاتجاه الدستوري تراجع وانحسر مده في أضيق نطاق، لكن ذلك لا يعني في حال من الأحوال أن الاتجاه الدستوري الغالب راح ينيط هذه الصلاحية للشعب، بل أن العديد من النظم لا تزال تركز القرار بيد الرئيس

بصورة مستترة فتنيطها للبرلمان أو الشعب مباشرة لكن صدقية القرار تبقى للرئيس إذ لا يخرج الأمر هنا عن برلمان خاضع للحاكم أو شعب خانع.

ومن الدساتير التي لا تزال تخول القرار النهائي في المصادقة على التعديل الدستوري للرئيس، الدستور الكويتي (للأمير ولثلث أعضاء مجلس الأمة حق اقتراح تنقيح هذا الدستور بتعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحكامه أو بإضافة أحكام جديدة إليه. فإذا وافق الأمير وأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس الأمة على مبدأ التنقيح وموضوعه ناقش المجلس المشروع المقترح مادة مادة وتشترط لإقراره موافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، ولا يكون التنقيح نافذا بعد ذلك إلا بعد تصديق الأمير عليه وإصداره وذلك بالاستثناء من حكم المادتين 65 و66 من هذا الدستور....)،[1] والدستور القطري (لكل من الأمير ولثلث أعضاء مجلس الشورى حق طلب تعديل مادة أو أكثر من هذا الدستور فإذا وافقت أغلبية أعضاء المجلس على التعديل من حيث المبدأ ناقشه المجلس مادة مادة. ويشترط لإقرار التعديل موافقة ثلثي أعضاء المجلس ولا يسري التعديل إلا بعد تصديق الأمير عليه ونشره في الجريدة الرسمية)،[2] والدستور البحريني (يشترط لتعديل أي حكم من أحكام هذا الدستور أن تتم الموافقة على التعديل بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من مجلس الشورى ومجلس النواب، وأن يصدّق الملك على التعديل وذلك استثناء من حكم المادة (35 بند ب، ج، د) من هذا الدستور)،[3] والدستور الأردني (تطبق الأصول المبينة في هذا الدستور بشأن مشاريع القوانين على أي مشروع لتعديل هذا الدستور ويشترط لإقرار التعديل أن تجيزه أكثرية الثلثين من أعضاء كل من

(1) م (174) من الدستور الكويتي.
(2) م (144) من الدستور القطري.
(3) م (120 / أ) من الدستور البحريني.

مجلسي الأعيان والنواب وفي حالة اجتماع المجلسين وفقاً للمادة (92) من هذا الدستور يشترط لإقرار التعديل أن تجيزه أكثرية الثلثين من الأعضاء الذين يتألف منهم كل مجلس وفي كلتا الحالتين لا يعتبر نافذ المفعول ما لم يصدق عليه الملك)،[1] والدستور السوري (يناقش المجلس اقتراح التعديل فإذا أقره بأكثرية ثلاثة أرباع أعضائه عُد التعديل نهائياً شريطة اقترانه بموافقة رئيس الجمهورية).[2]

والملاحظ أن الدستورين العراقي والإماراتي أشارا لمصادقة رئيس الدولة على تعديل الدستور لكن كل منهما لم يخول الرئيس صلاحية الاعتراض عليه، ما يعني أن طبيعة المصادقة شكلية محضة لا ترتب آثار محددة سوى استكمال المتطلب الشكلي الوارد في الدستور، فقد نص الدستور العراقي على أن (يعد التعديل مصادقاً عليه من قبل رئيس الجمهورية بعد انتهاء المدة المنصوص عليها في البند ثانياً وثالثاً من هذه المادة في حالة عدم تصديقه).[3] وبالعودة إلى البند " ثانياً " من نفس المادة نجد أنها تنص على أن (.......... وبناءً على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام).[4] ونص البند " ثالثاً " على أن (....... وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام)،[5] ونص الدستور الإماراتي على أن (يوقع رئيس الاتحاد باسم المجلس الأعلى ونيابة عنه التعديل الدستوري ويصدره).[6]

وذات القيمة منحها كل من الدستور الباكستاني والبولندي والهولندي

(1) م (126 / 1) من الدستور الأردني.
(2) م (150 / 4) من الدستور السوري.
(3) م (126 / خامساً / أ) من الدستور العراقي.
(4) م (126 / ثانياً) من الدستور العراقي.
(5) م (126 / ثالثاً) من الدستور العراقي.
(6) م (144 / د) من الدستور الإماراتي.

والأسترالي والدنمارك ودستور جنوب أفريقيا لمصادقة الرئيس على تعديل الدستور، فقد نص دستور الباكستان على أن (........ فإذا أقره مع التعديل الذي أجراه عليه المجلس الآخر بأغلبية لا تقل عن الثلثين من إجمالي أعضائه يرفع إلى رئيس الجمهورية لاعتماده بموجب البند " 4 "......)،[1] ونص دستور بولندا على أن (بعد الانتهاء من الإجراءات المحددة في الفقرتين 4، 6 أعلاه فإن مارشال مجلس النواب يحيل القانون المعتمد لرئيس الجمهورية للمصادقة عليه خلال مدة واحد وعشرون يوماً من تقديمه له ويأمر بنشره في الجريدة الرسمية)،[2] ونص دستور البرتغال على أن (..........-2- تُجمع كل التعديلات التي أقرت لإصدارها في قانون تعديل واحد -3- ليس لرئيس الجمهورية أن يرفض سن قانون التعديل)،[3] ونص دستور هولندا على أن (مشاريع القوانين لتعديل الدستور التي يتم تمريرها في البرلمان تحال للرئيس للمصادقة عليها والأمر بنشرها)،[4] ونص دستور أستراليا على أن (...... وفي حال صوتت أغلبية الناخبين في معظم الولايات بالموافقة على تعديل الدستور يتم عرضه على الملك للمصادقة عليه..........)،[5] ونص دستور جنوب أفريقيا على أن (يحال مشروع القانون المعدل للدستور الذي أقرته الجمعية الوطنية أو المجلس الوطني للأقاليم إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه)،[6] ونص دستور بيرو على أن (...... ويجوز التغاضي عن الاستفتاء عند الحصول على موافقة الكونغرس بجلستين متتاليتين وبأكثرية ثلثي عدد الأعضاء. ليس لرئيس الجمهورية

(1) م (239 / 3) من الدستور الباكستاني.
(2) م (235 / 7) من الدستور البولندي.
(3) م (286) من دستور الدنمارك.
(4) م (138 / 2) من دستور هولندا.
(5) م (128) من دستور أستراليا.
(6) م (74 / 9) من دستور جنوب أفريقيا.

الاعتراض على قانون يتعلق بالإصلاح الدستوري.......)،[1] ونص دستور فنزويلا على أن (يُلزم رئيس الجمهورية بنشر التعديلات والإصلاحات خلال عشرة أيام من التصديق عليها وإذا لم يفعل تعد نافذة حكماً).[2]

-ب- **دساتير خولت صلاحية المصادقة النهائية للسلطة التشريعية**: أطلق الاتجاه الغالب من الدساتير تعبير مجلس النواب على السلطة التشريعية بوصفها السلطة المنتخبة من قبله والمعبرة عن آرائه وتطلعاته.

ويقيناً أن اصطلاح النيابة هنا ينصرف إلى النيابة عن الشعب في كل ما يتعلق بالعمل التشريعي والرقابي وفي كل الصلاحيات التي يخولها الدستور للسلطة التشريعية بما فيها تعديل الدستور.

والملاحظ أن الاتجاه الدستوري الديمقراطي التقليدي خول صلاحية المصادقة على تعديل الدستور لمجلس النواب بلحاظ أن الديمقراطية المباشرة فكرة أقرب للمثالية منها للواقع، وأن لا جدوى من إنتاج دستور يُركز الصلاحيات في يد رئيس الدولة، وللخروج من هذا التناقض والتباين أناطت صلاحية تعديل الدستور للسلطة التشريعية، ومن بين الدساتير التي تبنت هذا الاتجاه الدستور الأمريكي (....... أو يدعو بناءً على طلب السلطات التشريعية لثلثي الولايات إلى عقد مؤتمر لاقتراح تعديلات تصبح في كلتا الحالتين صالحة من حيث جميع المقاصد والغايات كجزء من الدستور عندما تصادق عليه السلطات التشريعية لثلاثة أرباع الولايات أو في مؤتمرات تعقد في ثلاثة أرباع الولايات أياً كانت صيغة المصادقة التي يقترحها الكونغرس........)،[3] والدستور الألماني (يتطلب أي قانون من هذا القبيل مصادقة ثلثي عدد أعضاء البندستاج

(1) م (206) من دستور بيرو.
(2) م (346) من دستور فنزويلا.
(3) م (5) من الدستور الأمريكي.

وثلثي عدد أعضاء البنديسرات)،[1] والدستور البلجيكي (في هذه الحالة يحق للمجلسين النقاش بحضور ما لا يقل عن ثلثي عدد الأعضاء ولا يمكن اعتماد أي تغيير إلا إذا تم التصويت عليه بأغلبية ثلثي الأصوات)،[2] ودستور كندا (التعديل الذي يجري بموجب القسم الفرعي " 1" الذي ينتقص من السلطات التشريعية أو الحقوق الامتلاكية أو أي حقوق أو امتيازات أخرى للهيأة التشريعية أو الحكومة في المقاطعة يتطلب قراراً بمصادقة أغلبية الأعضاء في كل من مجلس الشيوخ ومجلس العموم والمجالس التشريعية المطلوبة بموجب القسم الفرعي " 1 ")،[3] والدستور البرازيلي (تجري مناقشة التعديل المقترح والتصويت عليه في كل من مجلسي الكونغرس الوطني وعلى جولتين ويعتبر موافقاً عليه إذا حصل على ثلاثة أخماس الأصوات في كلا الجولتين)،[4] ودستور المكسيك (........ وكي تصبح الإضافات أو التعديلات جزءاً منه ينبغي أن يوافق عليها الكونغرس الاتحادي بتصويت ثلثي أعضائه الحاضرين أو توافق عليه أغلبية المجالس التشريعية في الولايات. يقوم الكونغرس الاتحادي أو الهيأة الدائمة حسب الحالة بعد أصوات المجالس التشريعية ويعلن الإضافات أو التعديلات التي تمت الموافقة عليها)،[5] ودستور الأرجنتين (......... ويجب أن يعدل الكونغرس عند الحاجة إلى التعديلات الدستورية بأغلبية ثلثي الأعضاء على الأقل.....)،[6] ودستور هندوراس (يصدر الكونغرس الوطني مرسوماً بتعديل الدستور في دوره عادية بأغلبية ثلثي أصوات مجموع أعضائه ويحدد المرسوم

(1) م (79 / 2) من الدستور الألماني.
(2) م (198) من الدستور البلجيكي.
(3) م (38 / 2) من الدستور الكندي.
(4) م (60 / 4 / ب) من الدستور البرازيلي.
(5) م (135) من دستور المكسيك.
(6) م (30) من الدستور الأرجنتيني.

لهذا الغرض المادة أو المواد التي يتم تعديلها والتي يجب أن يصادق عليها في خلال الدورة السنوية العادية التالية بنفس عدد الأصوات حتى يصبح نافذ المفعول)،[1] ودستور إندونيسيا (يشترط موافقة ما لا يقل عن خمسين بالمائة زائد واحد من إجمالي عدد أعضاء مجلس الشورى الشعبي لاتخاذ أي قرار بتعديل مواد هذا الدستور).[2]

ت – دساتير خولت صلاحية المصادقة النهائية للشعب: يقيناً أن الوزن القيمي للشعب ليس واحد في جميع البلاد، فمنها من يجعل الشعب قيمة عليا وكل ما دونه لابد أن يجدف باتجاه خدمته ولابد من تسخير كل ما في الدولة لإسعاده، فالشعب غاية الدولة ووسيلتها وفي هذه الدول يلعب الشعب دور محوري في تعديل الدستور بلحاظ أنه الوثيقة التي تحدد أساس نظام الدولة ومسار علاقتها والضابط لإيقاع الحاكم والنائب.

ومن الدول من لا يزال ينظر للشعب على أنه أداة ووسيلة لخدمة الحاكم أو القابض على السلطة، فهو عندها وسيلة من هنا لا يرد الفرد عادة ضمن اهتماماتها وإن أعد ضمنها فهو يأتي تالي في المرتبة، من هنا ليس للفرد المطالبة بالمزيد من الحقوق والحريات، وليس له الاعتراض على قرارات ومسارات رسم الحاكم ملامحها إن زادت أو أنقصت من استحقاقاته.

ومنذ وقت مبكر أناطت بعض الدساتير صلاحية القرار النهائي بتعديلها إلى الشعب معبر عن رأيه من خلال الاستفتاء الدستوري، فقد تبنى هذا الاتجاه كل من الدستور الفرنسي سنة 1792 و1793 والدستور السويسري سنة 1848.

كما تبنى الاتجاه ذاته دساتير دول أفريقية صُنفت ضمن النظم الشمولية

(1) م (373) من دستور هندوراس.

(2) م (37 / 4) من دستور إندونيسيا.

الواحدية كدستور الصومال لسنة 1960، [1] ودستور غينيا لسنة 1958،[2] ودستور السنغال لسنة 1960،[3] ودستور الكاميرون لسنة 1960،[4] ودستور النيجر لسنة 1960[5].

وتبنى هذا الاتجاه الدستور العراقي (.........- ثانياً - لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول........ وبناءً على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه وموافقة الشعب بالاستفتاء العام........- ثالثاً – لا يجوز تعديل المواد الأخرى غير المنصوص عليها في البند ثانياً.......... إلا بعد موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه وموافقة الشعب بالاستفتاء العام....... - رابعاً – لا يجوز إجراء أي تعديل على مواد الدستور...... إلا بعد موافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام.........)،[6] والدستور المغربي (تُعرض مشاريع ومقترحات مراجعة الدستور بمقتضى ظهير على الشعب قصد الاستفتاء. تكون المراجعة نهائية بعد إقرارها بالاستفتاء)،[7] والدستور الصومالي (ينفذ الدستور الحالي بصفة مؤقتة في أول يوليه سنة 1960 ويطرح في خلال سنة من ذلك التاريخ في استفتاء شعبي يدعي جميع الناخبين للاشتراك فيه -2- لكل ناخب الحق في أن يعبر عن موافقته أو عدم موافقته على الدستور بطريقة حرة مباشرة وسرية وبمقتضى قانون خاص يصدر في شأن الاستفتاء -3- تبت المحكمة العليا في سلامة عملية الاستفتاء وتصدر قراراها في

(1) م (218) من دستور الصومال لسنة 1960.
(2) م (49) من دستور غينيا لسنة 1958.
(3) م (89) من دستور السنغال لسنة 1960.
(4) م (49) من دستور الكاميرون لسنة 1960.
(5) م (72) من دستور النيجر لسنة 1960.
(6) م (126) من الدستور العراقي.
(7) الفصل (174) من الدستور المغربي.

ذلك في مدة لا تقل عن عشرة أيام ولا تزيد على ثلاثين يوما من انتهاء عملية التصويت وتفصل بصفة نهائية في أي شكوى أو طلب يقدم إليها -4- وتعلن المحكمة نتيجة الاستفتاء عند إعلان تأييدها لسلامة الاستفتاء -5- في حالة عدم تأييد سلامة الاستفتاء تعاد إجراءاته في خلال ثلاثة أشهر من تاريخ قرار المحكمة)،[1] والدستور المصري (لرئيس الجمهورية أو لخمس أعضاء مجلس النواب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور ويجب أن يُذكر في الطلب المواد المطلوب تعديلها وأسباب التعديل وفى جميع الأحوال يناقش مجلس النواب طلب التعديل خلال ثلاثيني وماً من تاريخ تسلمه ويصدر المجلس قراره بقبول طلب التعديل كلياً أو جزئياً بأغلبية أعضائه. وإذا رُفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل حلول دور الانعقاد التالي وإذا وافق المجلس على طلب التعديل يناقش نصوص المواد المطلوب تعديلها بعد ستين يوماً من تاريخ الموافقة فإذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس عرض على الشعب لاستفتائه عليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور هذه الموافقة ويكون التعديل نافذاً من تاريخ إعلان النتيجة وموافقة أغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء. وفى جميع الأحوال لا يجوز تعديل النصوص المتعلقة بإعادة انتخاب رئيس الجمهورية أو بمبادئ الحرية أو المساواة ما لم يكن التعديل متعلقاً بالمزيد من الضمانات)،[2] والدستور اليمني (لكل من رئيس الجمهورية ومجلس النواب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور ويجب أن يذكر في طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والأسباب والمبررات الداعية لهذا التعديل فإذا كان الطلب صادرا من مجلس النواب وجب أن يكون موقعاً من ثلث أعضائه وفي جميع الأحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل ويصدر

(1) م (105 / 3) من الدستور الصومالي.

(2) م (226) من الدستور المصري.

قراره في شأنه بأغلبية أعضائه فإذا تقرر رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة على هذا الرفض وإذا وافق مجلس النواب على مبدأ التعديل يناقش المجلس بعد شهرين من تاريخ هذه الموافقة المواد المطلوب تعديلها فإذا وافق ثلاثة أرباع المجلس على التعديل يتم عرض ذلك على الشعب للاستفتاء العام فإذا وافق على التعديل الأغلبية المطلقة لعدد من أدلوا بأصواتهم في الاستفتاء العام اعتبر التعديل نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء).[1]

وبذات الاتجاه ذهب الدستور الفنزولي (يتم طرح مشروع الإصلاح الدستوري للاستفتاء خلال مدة ثلاثين " 30 " يوماً من تاريخ مصادقة المجلس الوطني عليه ويعلن الاستفتاء على مشروع الإصلاح بكامله مع إمكانية التصويت الجزئي على ثلثه بصوره منفصلة شريطة موافقة ما لا يقل عن ثلث أعضاء المجلس الوطني أو إذا كان رئيس الجمهورية أو ما لا يقل عن 5% من الناخبين المسجلين في السجل المدني والانتخابي قد طلبوا ذلك في مبادرة الإصلاح).[2] (يتم الموافقة على الإصلاح الدستوري إذا كان عدد الأصوات الموافقة يفوق عدد الأصوات الرافضة ولا يجوز تقديم مبادرة إصلاح دستوري ثانية خلال نفس الفترة الدستورية للمجلس الوطني)،[3] ودستور الإكوادور (....... وتنظر الجمعية الوطنية في طلب التعديل الدستوري عبر جلستي مناقشة على الأقل. وتنعقد جلسة المناقشة الثانية خلال تسعين " 90 " يوماً على الأكثر من انعقاد الجلسة الأولى. ويخضع مشروع التعديل إلى موافقة الجمعية الوطنية وبعد الموافقة على قانون التعديل الدستوري تجري الدعوة إلى استفتاء عام في غضون الخمسة والأربعين " 45 " يوماً التالية. وتستوجب الموافقة على التعديل عبر الاستفتاء

---

(1) م (156) من الدستور اليمني.

(2) م (344) من الدستور الفنزولي.

(3) م (345) من الدستور الفنزولي.

الحصول على نصف الأصوات الصحيحة زائداً صوت واحد على الأقل وخلال الأيام السبعة التالية بعد اعتماد التعديل عبر الاستفتاء يصدره المجلس الوطني)،[1] ودستور بوليفيا (يمكن الشروع بتعديل جزئي للدستور بمبادرة شعبية بتوقيع ما لا يقل عن 20% من الناخبين أو من خلال الجمعية التشريعية متعددة القوميات عن طريق قانون إصلاح دستوري يوافق عليه ثلثا العدد الإجمالي للأعضاء الحاضرين في الجمعية التشريعية متعددة القوميات. يتطلب أي تعديل جزئي الموافقة عليه عبر استفتاء دستوري)،[2] ودستور كولومبيا (ينبغي عرض الإصلاحات الدستورية على استفتاء يوافق عليه الكونغرس عند الإشارة إلى الحقوق المعترف بها في الفصل الأول من الباب الثاني وبضماناتها وبإجراءات المشاركة الشعبية أو الكونغرس إذا طلب ذلك خلال ستة أشهر بعد نشر المرسوم التشريعي من قبل خمسة بالمائة من المواطنين المسجلين في السجل الانتخابي. ويُعد الإصلاح مرفوضاً إذا عارضه أغلبية الناخبين أو إذا شارك فيه أقل من ربع المسجلين في سجلات الاقتراع الانتخابية)،[3] (......... عرض مشروع قانون الإصلاح الدستوري على الاستفتاء بآلية تمكن المقترعين من ممارسة الاختيار الحر من قائمة تضم مختلف البنود التي يصوتون عليها إيجاباً والبنود التي يصوتون عليها سلباً. تعد الإصلاحات الدستورية نهائية إذا حصلت على تأييد أكثر من نصف المقترعين وأن يتجاوز عدد المشاركين أكثر من ربع المسجلين في السجلات الانتخابية).[4] ودستور النمسا (يتم عرض أي مراجعة شاملة للدستور الاتحادي عند اكتمال الإجراءات المنصوص عليها بموجب المادة " 42 " أعلاه ولكن قبل التصديق عليه من قبل الرئيس الاتحادي تعرض على الاستفتاء الشعبي. ولا

(1) م (442) من الدستور الإكوادوري.
(2) م (411 / ثانياً) من الدستور البوليفي.
(3) م (377) من الدستور الكولومبي.
(4) م (378) من الدستور الكولومبي.

يعرض التعديل الجزئي على الاستفتاء الشعبي إلا إذا طلب ذلك ثلث أعضاء المجلس الوطني أو المجلس الاتحادي)،[1] ودستور اليابان (يبادر إلى تعديل هذا الدستور من قبل مجلس الدايت بناء على اقتراح ثلثي عدد أعضاء كل مجلس، ثم يعرض الاقتراح على الشعب فإذا أيدته أكثرية المصوتين عد صحيحاً وأحيل إلى الإمبراطور لإصداره ونشره باسم الشعب إذ يعد جزء لا يتجزأ من الدستور)،[2] ودستور كوريا الشمالية (........-2- تطرح التعديلات المقترحة على الدستور في استفتاء وطني في فترة لا تتعدى ثلاثين يوماً بعد إقرار الجمعية الوطنية لها وتأييد أكثر من نصف الأصوات التي أدلى بها ما يزيد عن نصف الناخبين المؤهلين للتصويت في انتخابات عضوية الجمعية الوطنية -3- عندما تحصل التعديلات المقترحة على الدستور على الموافقة الواردة في الفقرة " 2 " تكون التعديلات على الدستور نهائية ويصدرها الرئيس دون تأخير).[3]

ث- دساتير خولت صلاحية المصادقة النهائية للسلطة التشريعية أو للشعب:

أشركت بعض الدساتير أكثر من سلطة واحدة على وجه الانفراد في صلاحية المصادقة النهائية على تعديل الدستور، ويجري التمييز في صلاحية المصادقة أما بناء على طبيعة الموضوع أو بناءً على خيار ممنوح للرئيس بطرح التعديل على الاستفتاء الشعبي أو الاكتفاء بعرضه على السلطة التشريعية، ومن بين الدساتير التي تبنت هذا الاتجاه الدستور السوداني (.......-2- يجيز المجلس الوطني نص التعديل بأغلبية ثلثي الأعضاء ويصبح التعديل نافذاً -3- لا يصبح نص التعديل المجاز وفق البند " 2 " نافذاً إذا عدل أحكام الثوابت الأساسية إلا بعد إجازته أيضاً من الشعب في استفتاء وتوقيع رئيس الجمهورية عليه من بعد.......)،[4]

(1) م (44 / 3) من الدستور النمساوي.

(2) م (96) من الدستور الياباني.

(3) م (130) من دستور كوريا الشمالية.

(4) م (139) من الدستور السوداني لسنة 1996.

والدستور الجزائري (يعرض المشروع الحائز على تأييد المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على الاستفتاء لإقراره.......... وإذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع التعديل لا يمس المبادئ العامة التي تحكم المجتمع وحقوق الإنسان والمواطن وحريتهما ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية وعلل رأيه كان للرئيس إصدار التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء إذا ما حصل هذا المشروع على تأييد " 3 / 4 " مجلسي البرلمان)، والدستور الإيطالي (....... يخضع قانون تعديل الدستور لاستفتاء شعبي حينما يقدم خمس أعضاء أحد المجلسين أو خمسمائة ألف ناخب أو خمسة مجالس إقليمية بطلب ذلك خلال ثلاثة أشهر من تاريخ نشره.......... لا يتم إجراء استفتاء إذا تمت الموافقة على القانون في عملية التصويت الثانية من قبل أي من المجلسين بغالبية ثلثي أعضائه)،[1] ودستور جزر القمر (...... ويشترط لتبني مشروع أو اقتراح التعديل أن يوافق عليه ثلثا العدد الإجمالي لأعضاء مجالس الجزر أو بطريق الاستفتاء......)،[2] والدستور الروسي (.......-3- على الجمعية الدستورية تأكيد ثبات دستور الاتحاد الروسي أو صياغة دستور جديد للاتحاد الروسي شرط أن تعتمده الجمعية الدستورية بأغلبية ثلثي العدد الإجمالي لأعضائها أو أن يحال إلى استفتاء في حالة إجراء استفتاء يعتبر دستور الاتحاد الروسي معتمداً إذا صوت لصالحه أكثر من نصف الناخبين الذين شاركوا في التصويت شرط أن يشارك في التصويت أكثر من نصف الناخبين).[3]()(ينبغي اعتماد التعديلات على أحكام الفصول 3 إلى 8 من دستور الاتحاد الروسي وفقاً للإجراءات المحددة لاعتماد القانون الدستوري الاتحادي

(1) م (138) من الدستور الإيطالي.

(2) م (37) من دستور جزر القمر.

(3) م (135 / 3) من الدستور الروسي.

وتدخل هذه التعديلات حيز التنفيذ بعد أن توافق عليها الهيئات التشريعية التابعة لما يقل عن ثلثي الكيانات المكونة للاتحاد الروسي)،[1] والدستور الفرنسي (......... ويكون التعديل نهائياً بعد الموافقة عليه عن طريق الاستفتاء. ولا يعرض مشروع التعديل على الاستفتاء متى قرر رئيس الجمهورية عرضه على البرلمان المنعقد بصيغة مؤتمر. وفي هذه الحالة لا يوافق على مشروع التعديل إلا إذا حاز على أغلبية ثلاثة أخماس الأصوات المعبر عنها ويكون مكتب الجمعية الوطنية مكان الانعقاد.....).[2]

ومرور التعديل أو المراجعة بهذه المراحل واستنفاذها وفق الأطر الدستورية المحددة يعني نجاح المهمة التي لا يشترط في حقيقتها أن تكون تصحيحية، إذ كثيراً ما يسجل التعديل والمراجعة تراجعاً عن النص القائم فقد يركز صلاحيات سلطة معينة على حساب الأخريات، وربما يُعّمق شمولية السلطة الواحدية، وأحياناً يقيد سلطة محايدة وجدت من أجل أن تكون الحكم والمرجع في الخلاف.

ويقيناً أن هذا التراجع التصحيحي ينطبق ومعنى التعديل الذي ينصرف إلى إدخال التعديل بالإضافة أو الحذف على الدستور، لكن هذا التغيير لا يتطابق ومصطلح الإصلاح الدستوري الذي تبنته بعض الدساتير كدستور فنزويلا وبيرو وتشيلي وكوستاريكا، فالإصلاح ينصرف إلى تصحيح الانحراف وتقويم الاعوجاج واستكمال النقص والقصور ومسايرة المتغير والمستجد، وكان على السلطة التأسيسية الأصلية أو المؤسِسة استعارة تعبير الإصلاح بديلاً عن التعديل بلحاظ أن هذا النظام ما وجد إلا من أجل التصحيح واقعاً لا بقصد التمهيد للانحراف أو تركيز السلطة أو تعميق الأزمة.

(1) م (136) من الدستور الروسي.

(2) م (89) من الدستور الفرنسي.

ويبدو أن الواقع يفرض التمييز بين مصطلحي التعديل والإصلاح الدستوري، فالإصلاح الدستوري مصطلح ينطبق وواقع حركة المراجعة في البلدان الأكثر ديمقراطية، ففي هذه البلدان لا يتم الشروع بخطوة الألف ميل عبثاً ولكن بنية إكمال نقص أو سدة شاغر أو إكمال قصور أو مسايرة مستجد أو تدارك ثغرة أو تجاوز قِدم، وهو سر مسايرة الوثيقة السامية للواقع وانسجامها وحاجة المجتمع.

أما في بلدان النظم الشمولية وتلك التي لا تؤمن إلا بالحاكم الفرد يبدو أن مصطلح التعديل هو الأكثر تطابقاً وواقعها، فالتغير الطارئ على الدستور غالباً ما يكون بقصد إشباع رغبة سلطوية أو تركيز صلاحيات أو تمديد ولاية أو تقييد الشركاء، من هنا ليس من الدقيق استعارة مصطلح الإصلاح الدستوري للدلالة على التغيير الحادث على الدستور.

ويحدث أن ينتهي الاستبداد والتفرد إلى تجاوز الأطر الدستورية المحددة سلفاً بمتن الوثيقة، إما لأن السلطة المشاركة بالتعديل أبت مسايرة الانحراف أو لأن الحاكم الفرد وجد أن الغاية من التعديل قد تفوت إذا ما استنفذت مراحل التعديل، الزمن اللازم وقد تكون ذريعة الظروف الاستثنائية المدخل لتجاوز أطر التعديل، وأيا كان السبب الباعث على تجاوز آليات التعديل سيكون التعديل رسمي فاقد الشرعية، فأطر التعديل الرسمية ما وجدت بغاية الترف أو للدلالة على مسايرة الاتجاه العام أو الغالب، ولكن بقصد إضفاء الاستقرار على الوثيقة الأسمى في الدولة وبغاية المحافظة على أعلويتها فضلاً عن أن هذه الأطر تؤسس لنظام قانوني مستقر، فالتزام الأعلى بالأشكال والقوالب يكون مدعاة لالتزام الأدنى بها وبتلك المرسومة له وهو يتجه صوب العمل التصحيحي، ويورد الفقه الدستوري مثلاً للتعديل الرسمي ذلك الذي حدث في فرنسا سنة 1962 في عهد الرئيس شارل ديغول بمناسبة الاستفتاء الذي جرى في 28 تشرين أول 1962 إذ لم يتم استيفاء الشكليات المقررة في المادة (89) من الدستور، والواقع أن هذا التجاوز لم يكن مثلاً نادراً أو يتيماً للتعديل خارج الأطر

الدستورية، لكنه ذهب مثلاً حيث حدث في فرنسا بلد التأسيس الدستوري وبمناسبة تصدي الشعب الفرنسي لخط شروع الانحراف السلطوي.

المشهد الثالث

التعديل الجزئي والشامل

يتفق الفقه الدستوري على بطلان الحظر الموضوعي الكلي المطلق، إذ ليس من الدساتير من يولد وهو كامل خالي من النقص والقصور، وليس من بينها من يُنتج والجميع متفق على نصوصه، بدليل نتائج التصويت في السلطة التأسيسية الأصلية أو في الاستفتاء الشعبي الدستوري، فتجاوز عتبة النصف الكافية لتمريره غاية ما تسعى إلى تحقيقه السلطة المنتجة، ولو افترضنا جدلاً كماله يوم ولادته وهو فرض محال فإن القصور سيبدو عليه بعد حين بفعل المتغيرات والمستجدات، ويقيناً أن التنقيح والإصلاح الطارئ على الدستور لا يقدح بجدواه وقيمته العليا وسمو مكانته، فالإصلاح خير من التغيير بالقوة وهو الحل البديل والنتيجة المترتبة على الجمود الموضوعي الكلي المطلق.

وفيما مضى تواتر النص على التنقيح الجزئي للدستور وكان دستور الجمهورية الثالثة الفرنسي لسنة 1875 المثل النادر واليتيم للدساتير التي تنص على التعديل الشامل للدستور، ما يعني أن مهمة السلطة التأسيسية الأصلية تنتهي بإقرار الدستور والتصويت عليه وتنتقل الراية فيما بعد للسلطة المختصة بتعديله جزئياً، ولا تنتهي مهمة هذه السلطة إلا بنهاية حياة الدستور واستبداله بدستور جديد، أما اليوم راحت بعض الدساتير تتحدث صراحة عن التعديل الشامل وليس الجزئي فقط، ويقيناً أن هذا الحديث واقعي ينسجم والمُشاهد والحاجة فقد لا تكون التعديلات الجزئية كافية لتقويمه والنهوض به ليلبي الحاجة وينظم مجمل الأوضاع الدستورية، وبدلاً من اللجوء إلى البحث عن آليات جديدة لإنتاج

دستور جديد وغالباً ما يكون الاتفاق على هذه الآليات ليس بالمتناول أو باليسير وقد تستغرق وقت طويل، يحتفظ الدستور النافذ بآليات محددة لإنتاج الدستور القادم يتم اللجوء إليها متى استجدت الحاجة.

ومن بين الدساتير المعاصرة التي نصت على التعديل الشامل الدستور الأرجنتيني (يجوز تعديل الدستور بشكل كلي أو جزئي ويجب أن يعدل الدستور الكونغرس عند الحاجة..........)،[1] والدستور السويسري (يمكن مراجعة الدستور الاتحادي مراجعة شاملة أو جزئية في كل وقت........)،[2] (1- يمكن اقتراح المراجعة الشاملة للدستور الاتحادي من الشعب أو من كل من مجلس الشعب ومجلس المقاطعات كما يمكن للجمعية الاتحادية تقرير ذلك -2- ....-3- إذا وافق الشعب على مبدأ المراجعة الشاملة يعاد انتخاب مجلس الشعب ومجلس المقاطعات من جديد -4-.........)،[3] والدستور النمساوي (يتم عرض أي مراجعة شاملة للدستور الاتحادي عند إكمال الإجراءات المنصوص عليها.........)،[4] ودستور بوليفيا (التعديل الشامل للدستور أو التعديل الذي يؤثر في القواعد والحقوق والواجبات والضمانات الأساسية أو الأحكام المتعلقة بسيادة وإصلاح الدستور.........).[5] والدستور الروسي (........-2- في حالة دعم ثلاثة أخماس مجموع عدد أعضاء مجلس الاتحاد ونواب مجلس الدوما مقترح تعديل أحكام الفصول 1 و2 و9 من دستور الاتحاد الروسي تلتئم الجمعية الدستورية وفقاً للقانون الدستوري الاتحادي -3- على الجمعية الدستورية تأكيد ثبات دستور الاتحاد الروسي أو صياغة دستور جديد

(1) م (30) من الدستور الأرجنتيني.
(2) م (192) من الدستور السويسري.
(3) م (193) من الدستور السويسري.
(4) م (44 / 3) من الدستور النمساوي.
(5) م (411 / أولاً) من الدستور البوليفي.

للاتحاد الروسي شرط أن تعتمد الجمعية الدستورية بأغلبية ثلثي العدد الإجمالي لأعضائها أو أن يحال إلى استفتاء وفي حالة إجراء استفتاء يعتبر دستور الاتحاد الروسي معتمداً إذا صوت لصالحه أكثر من نصف الناخبين الذين شاركوا في التصويت شرط أن يكون أكثر من نصف الناخبين قد شاركوا في الاستفتاء).[1]

والملاحظ أن بعض الدساتير لم تشر للتعديل الشامل للدستور لكنها أشارت صراحة للتعديل الجزئي، ومن بين هذه الدساتير الدستور الفنزولي (يهدف الإصلاح الدستوري إلى إعادة النظر جزئياً في الدستور واستبدال حكم واحد أو أكثر من أحكامه دون تغيير البنية والمبادئ الأساسية للنص الدستوري..........)،[2] والدستور الإكوادوري (يجري على النحو التالي تعديل مادة واحدة أو عدة مواد من الدستور إذا كان ذلك لا يغير في البنية الأساسية للدولة أو في طبيعتها أو عناصرها المكونة ولا يضع قيوداً على حقوق وضمانات معينة ولا يغير إجراءات تعديل الدستور......)،[3] (يجري التعديل الجزئي الذي لا يتضمن أي قيود على الحقوق والضمانات الدستورية.......)،[4] ودستور كوستاريكا (يجوز للمجلس التشريعي أن يصلح هذا الدستور جزئياً وفقاً للأحكام التالية بشكل مطلق: 1- ينبغي تقديم مقترح لإصلاح مادة واحدة أو أكثر إلى المجلس التشريعي في دوراته العادية مع توقيع ما لا يقل عن عشرة نواب..........).[5]

ولا نرى حاجة للإشارة لإمكانية تعديل الدستور جزئياً بلحاظ أن هذا المعنى مفهوم ضمناً فكل النصوص قابلة للتعديل ما لم يرد حظر صريح يُحرّم المساس

(1) م (135) من الدستور الروسي.
(2) م (342) من الدستور الفنزولي.
(3) م (441) من الدستور الإكوادوري.
(4) م (442) من الدستور الإكوادوري.
(5) م (195) من دستور كوستاريكا.

بها مطلقاً أو في ظل ظرف استثنائي محدد أو خلال مدة من تاريخ نفاذ الدستور.

واللافت أن الدستور الهندي أورد نص أنفرد بصياغته وفحواه فقد نصت المادة (368 / 5) على أنه (لتبديد الشكوك فإنه يُعلن صراحة عدم وجود أي قيود أيا كان نوعها على سلطة البرلمان التأسيسية إجراء التعديل في الدستور من خلال إضافة أو تغيير أو إلغاء أي حكم وارد فيه)، ويبدو أن هذا النص جاء لتبديد مخاوف بعض أعضاء السلطة التأسيسية الأصلية الذين اتجهوا إلى عدم تحصين أي نص من المساس تعديلاً، فلم يكتفوا بعدم الإشارة للحظر الموضوعي المطلق ولكن أكدوا صراحة على عدم التحصين الموضوعي.

الوقفة الرابعة

حظر تعديل الدستور

توصف الوثيقة الدستورية بالسمو بصرف النظر عن كونها جامدة أو مرنة، فسمو الوثيقة الموضوعي لا ينبع من اختلاف إجراءات إنتاجها وتعديلها ولكن من طبيعة الموضوعات التي تعالجها، فيكفي لسموها أنها تؤسس لنظام الحكم وتحدد ملامح النظام السياسي والاقتصادي وترسم معالم دور الدين في الدولة فضلاً عن تنظيمها للعلاقة بين السلطات إضافة لكونها الراعي الأول لحقوق الأفراد وحرياتهم.

على ذلك أن مهابة الوثيقة السامية المتوارثة لم تنشأ من العدم ولكن من طبيعة الموضوعات التي تنظمها، ولا تتحدد وسائل المحافظة على مكانتها باختلاف إجراءات تعديلها عن تلك المتبعة في التشريعات العادية والفرعية ولكن من خلال حظر المساس ببعض نصوصها بصورة مطلقة (الحظر الموضوعي الجزئي المطلق) كتلك المتصلة بدين الدولة أو طبيعة نظام الحكم أو حظر تعديلها خلال مدة معينة من تاريخ دخول أحكامها حيز النفاذ أو في ظل ظروف استثنائية محدد تكون فيها إرادة الدولة مقيدة كخضوعها للاحتلال.

وقد ينصب حظر التعديل على إجراءات تعديل الوثيقة والسلطة المختصة بذلك، وهو الحظر الأهم والأخطر إذ قد يلجأ الحاكم إلى المساس بالوثيقة الأعلى مكانة بصورة غير مباشرة من خلال المساس بالنصوص المنظمة للسلطة المختصة بالتعديل الجزئي بنزع صلاحية التعديل عنها، فمثل هذا المساس من شأنه وأد معارضتها وتجاوز عدم تأييدها التعديل.

وقد تكون عتبة الأغلبية هي العائق أمام تمرير التعديل من هنا قد ينصرف

التفكير إلى تجاوز هذه العقبة من خلال تعديل النصوص المنظمة لها، وتحوطاً لهذا الاحتمال حظرت العديد من الدساتير حظر مطلق المساس بالنصوص المنظمة لإجراءات التعديل والأغلبية التي يمضي بها.

المشهد الأول

الحظر الموضوعي النسبي

لكل نظام سياسي كما لكل مجتمع ثوابت يسعى إلى المحافظة عليها ويجعلها في مكانة تسمو على باقي ظواهره بلحاظ أن المساس بها يعني المساس بالمرتكزات التي ينهض عليها والتي تميزه عن باقي المجتمعات، وليس بالضرورة تباين هذه الثوابت من مجتمع سياسي لآخر مثلما ليس بالضرورة ثباتها في نفس المجتمع باختلاف الأزمان والنظم المتعاقبة، وهو ما يفسر اشتراك العديد من الدساتير في بعض المحظورات، واختلاف محظورات الدساتير المتعاقبة في الدولة ذاتها، فالوثيقة السامية هي ترجمة للفكرة القانونية التي تقوم عليها الدولة والأيديولوجية التي تتبناها وهي ترجمان الأفكار التي يؤمن بها القابض على السلطة، والذي هو في تغير مستمر وإلا فإن ثبات القابض والحاكم يعني انتفاء الحاجة للتعديل الشامل للدستور والاكتفاء بالتنقيح الجزئي.

واللافت أن بعض الدساتير لم تتبنَ الحظر الموضوعي النسبي المطلق، ما يعني أن جميع ثوابتها قابلة للمساس تعديلاً، أو أن القابض على السلطة ليس له ثوابت يسعى إلى المحافظة عليها من المساس، ومن بين الدساتير التي لم تنص على هذا النوع من الحظر الدستور اليمني لسنة 1991 والإماراتي لسنة 1971 والنظام الأساسي العماني لسنة 2021 والسوداني لسنة 1996 والأرجنتيني لسنة 1853 والبولندي لسنة 1997 والروسي لسنة 1993 والسويسري لسنة 1999

والفنزولــي لســنة 1999 والمكســيكي لســنة 1917 والنمســاوي لســنة 1920 والهولندي لسنة 1815 ودستور جنوب أفريقيا لسنة 1996 والإكوادوري لسنة 2008 ودستور بيرو لسنة 1993 والدنماركي لسنة 1953 والهندي لسنة 1949 والبوليفي لسنة 2009 والتشيلي لسنة 1980 والكندي لسنة 1867 والكوستريكي لسنة 1949 والكولومبي لسنة 1991.

وتباينت الدساتير في تحديدها طبيعة الموضوعات التي يُحظر المساس بها تعديلاً بصورة مطلقة، فقد حظر الدستور العراقي المساس في كل ما من شأنه الانتقاص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية (لا يجوز إجراء أي تعديل على مواد الدستور، من شأنه أن ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني، وموافقة غالبية سكانه باستفتاء عامٍ).[1]

وحظر الدستور البحريني المساس بطبيعة نظام الحكم وكل ما يتعلق بدين الدولة واللغة الرسمية ومبادئ الحرية والمساواة (مبدأ الحكم وراثي في البحرين لا يجوز اقتراح تعديله بأي حال من الأحوال وكذلك مبادئ الحرية والمساواة المقرر في هذا الدستور كما لا يجوز اقتراح تعديل المادة الثانية منه)،[2] وبالعودة إلى المادة (2) من الدستور نجد أنها تنص على أنه (دين الدولة الإسلام والشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع ولغتها الرسمية هي اللغة العربية)، وبذات الاتجاه ذهب الدستور الكويتي (الأحكام الخاصة بالنظام الأميري للكويت ومبادئ الحرية والمساواة المنصوص عليها في هذا الدستور لا يجوز اقتراح تنقيحها ما لم يكن التنقيح خاصاً بلقب الإمارة أو بالمزيد من ضمانات الحرية

(1) م (126 / رابعاً) من الدستور العراقي.
(2) م (120 / ج) من الدستور البحريني.

والمساواة)،[1] والدستور القطري (الأحكام الخاصة بحكم الدولة ووراثته لا يجوز طلب تعديلها)،[2] والدستور المغربي (لا يمكن أن تتناول المراجعة الأحكام المتعلقة بالدين الإسلامي، وبالنظام الملكي للدولة، وباختيارها الديمقراطي وبالمكتسبات في مجال الحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور)،[3] والدستور الموريتاني (لا يجوز الشروع في أي إجراء يرمي إلى مراجعة الدستور إذا كان يطعن في كيان الدولة أو ينال من حوزة أراضيها أو من الصيغة الجمهورية لنظام الحكم أو من الطابع التعددي للديمقراطية الموريتانية)،[4] والدستور الجزائري (لا يمكن أي تعديل دستوري أن يمس -1- الطابع الجمهوري للدولة -2- النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية -3- الإسلام باعتباره دين الدولة -4- العربية باعتبارها اللغة الوطنية والرسمية -5- الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن -6- سلامة التراب الوطني ووحدته)،[5] والدستور المصري (......... وفى جميع الأحوال لا يجوز تعديل النصوص المتعلقة بإعادة انتخاب رئيس الجمهورية أو بمبادئ الحرية أو المساواة ما لم يكن التعديل متعلقاً بالمزيد من الضمانات)،[6] ودستور جزر القمر (لا يجوز الشروع في إجراء التعديل أو مواصلته إذا ترتب على ذلك المساس بوحدة الأراضي والحدود المعترف بها دولياً وكذلك الحكم الذاتي للجزر)،[7] والدستور الصومالي (ولا يجوز تطبيق الإجراءات المنصوص عليها في المادة

---

(1) م (175) من الدستور الكويتي.
(2) م (145) من الدستور القطري.
(3) الفصل (175) من الدستور المغربي.
(4) م (99 / 4) من الدستور الموريتاني.
(5) م (178) من الدستور الجزائري
(6) م (226) من الدستور المصري.
(7) م (37) من دستور جزر القمر.

السابقة بقصد تعديل الشكل الجمهوري والديمقراطي للدولة أو لتقييد الحقوق الأساسية وحريات المواطن والإنسان التي أقرها الدستور).[1]

وحظر الدستور الفرنسي المساس بكل ما يتعلق بالشكل الجمهوري للدولة (.... الشكل الجمهوري للحكومة لا يمكن أن يكون محلاً لتعديل دستوري)،[2] ويعود هذا الحظر في أصوله إلى القانون الدستوري الصادر في 14 آب 1884 في ظل دستور الجمهورية الثالثة لسنة 1875 [3] وجاء التأكيد عليه في دستور الجمهورية الرابعة لسنة 1946.[4]

وتبنى الدستور الألماني الحظر الموضوعي النسبي (لا تقبل أي تعديلات على القانون الأساسي تمس تقسيمات الاتحاد الإدارية إلى ولايات أو تؤثر في المشاركة المبدئية في عملية التشريع أو تمس المبادئ الواردة في المادة 1 و2)،[5] و2)،[5] والدستور الإيطالي (لا يمكن إخضاع الشكل الجمهوري للمراجعة الدستورية).[6] والدستور البرتغالي (يجب ألا تمس قوانين التعديل الدستوري ما يلي: أ- الاستقلال الوطني ووحدة الدولة –ب- الشكل الجمهوري للدولة – ت- الفصل بين مؤسسات الدولة والدين –ث- الحقوق الأساسية للمواطنين وحرياتهم وضماناتها –ج – حقوق العمال واللجان العمالية والنقابات – ح – تنظيم العلاقة بين القطاع العام والخاص والتعاوني فيما يتعلق بملكية وسائل الإنتاج – خ – تعيين مسؤولي الهيئات السيادية بالانتخاب ومسئولي هيئات منطقتي الحكم الذاتي أو مسؤولي الحكم المحلي بالاقتراع العام المباشر السري

(1) م (105) من الدستور الصومالي.
(2) م (89 / 5) من الدستور الفرنسي.
(3) م (2) من القانون الدستوري الصادر في 14 آب 1884.
(4) م (92) من دستور الجمهورية الرابعة لسنة 1946.
(5) م (79 / 3) من الدستور الألماني.
(6) م (139) من الدستور الإيطالي.

الدوري ونظام التمثيل النسبي –د – الفصل بين الهيئات السيادية – ذ – كل ما يتعلق بالأحزاب السياسية والحق بالمعارضة السياسية السلمية – ر – الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين – ز- استقلال المحاكم – س – استقلال السلطات المحلية – ش – الاستقلال السياسي والإداري لأرخبيلي " الأزور، ماديرا ")،[1] والدستور الأسترالي (....... لا يجوز لأي تعديل من شأنه تقليص التمثيل النسبي لأي ولاية في أي من مجلسي البرلمان أو الحد الأدنى لعدد ممثلي ولاية معينة في مجلس النواب أو يوسع حدود الولاية أو يقلصها أو يغيرها بأي شكل من الأشكال أو يؤثر بأي شكل من الأشكال على أحكام الدستور ذات الصلة)،[2] والدستور الإندونيسي (لا يجوز تعديل النصوص التي تتعلق بشكل الدولة الموحدة لجمهورية إندونيسية)،[3] ودستور كوريا الشمالية (لا تسري التعديلات الطارئة على الدستور لتمديد فترة ولاية الرئيس أو لإحداث تغيير يسمح بإعادة انتخاب الرئيس على الرئيس المتقلد للمنصب وقت اقتراح التعديل على الدستور)،[4] والدستور البرازيلي (لا ينظر في تعديل دستوري مقترح من شأنه المساس بـ: 1- الشكل الاتحادي للحكومة الوطنية -2- الاقتراع المباشر السري العام والدوري -3- فصل السلطات -4- الحقوق والضمانات الفردي)،[5] الفردي)،[5] ودستور هندوراس (لا يجوز تعديل نص المادتين 373 و374 ومواد الدستور المتعلقة بتشكيل الحكومة وبالأراضي الوطنية وبمدة الولاية الرئاسية وحظر إعادة انتخاب الرئيس المنتهية ولايته ومن حظر عليه الترشح لرئاسة

(1) م (288) من الدستور البرتغالي.
(2) م (128 / 5) من الدستور الأسترالي.
(3) م (37 / 5) من الدستور الإندونيسي.
(4) م (128 / 2) من دستور كوريا الشمالية.
(5) م (60 / 4 / د) من الدستور البرازيلي.

الجمهورية).[1]

وفضلاً عن الحظر الموضوعي النسبي المطلق، تبنت بعض الدساتير العربية الوراثية الحظر الموضوعي النسبي المؤقت، فقد نص الدستور الكويتي على أنه (صلاحيات الأمير المبينة في هذا الدستور لا يجوز اقتراح تنقيحها في فترة النيابة عنه)،[2] ونص الدستور البحريني (صلاحيات الأمير المبينة في هذا الدستور لا يجوز اقتراح تعديلها في فترة النيابة عنه)،[3] والدستور القطري (اختصاصات الأمير المبينة في هذا الدستور لا يجوز طلب تعديلها في فترة النيابة عنه).[4] والدستور الأردني (لا يجوز إدخال أي تعديل على الدستور مدة قيام الوصاية بشأن حقوق الملك ووراثته).[5]

المشهد الثاني
الحظر الزمني

ليس من الدساتير من لا يقبل التعديل والتصحيح وإلا ولد ميتاً، فالتغيير بالقوة أو بالوسائل المعتادة إن لم يكن عاجلاً سيكون آجلاً، بلحاظ أن التعديل بالإضافة والحذف والاستبدال علاج النص الذي لا يستجيب للواقع ولا يحاكي القائم.

ومثلما تبدو حاجة النص للتعديل والتنقيح ضرورة، فإن استقرار الدستور وثبات أحكامه غاية لا مناص عنها لإضفاء الهيبة والثبات النسبي عليه، من هنا

(1) م (374) من دستور هندوراس.
(2) م (176) من الدستور الكويتي.
(3) م (120 / د) من الدستور البحريني.
(4) م (147) من الدستور القطري.
(5) م (126 / 2) من الدستور الأردني.

راحت بعض الدساتير تحظر المساس به خلال مدة معينة من تاريخ دخول أحكامه حيز النفاذ.

والأصل في التعديل أن يكون بالإرادة الحرة للسلطة الدستورية المعنية بالاقتراح والمناقشة والإقرار والمصادقة، لكن هذه الإرادة قد يشوبها القصور نتيجة الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد من حرب أو احتلال أو تهديد باجتياح أو اضطرابات داخلية أو بفعل الغياب القسري لإحدى السلطات الضابطة لإيقاع التغيير الدستوري، وتحسباً لمثل هذه الظروف الاستثنائية حظرت بعض الدساتير التعديل في ظلها.

أولاً- الحظر الزمني اللاحق لنفاذ الدستور: من بين الدساتير التي تبنت الحظر الزمني اللاحق لنفاذ الدستور، الدستور العراقي (لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول، والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور، إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين، وبناءً على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام)،[1] والدستور السوري (لا يجوز تعديل هذا الدستور قبل مرور ثمانية عشر شهراً على تاريخ نفاذه)،[2] والدستور القطري (لا يجوز طلب تعديل أي من مواد هذا الدستور قبل مضي عشر سنوات من تاريخ العمل به)،[3] والدستور الكويتي (...... ولا يجوز اقتراح تعديل هذا الدستور قبل مضى خمس سنوات على العمل به).[4]

ثانياً- حظر التعديل بسبب الظروف الاستثنائية: في الظروف الاستثنائية تتجه

(1) م (126 / ثانياً) من الدستور العراقي.
(2) م (153) من الدستور السوري.
(3) م (148) من الدستور القطري.
(4) م (174) من الدستور الكويتي.

إرادة الدولة صوب الجهد الأمني والعسكري وتنشغل عادة عن التوجه لتعديل الدستور أو التشريعات النفاذة، بلحاظ أن التشريعات الاستثنائية هي الحاكمة في مثل هذه الظروف.

وقد يكون المساس بالوثيقة السامية واحدة من النتائج المترتبة على التهديد الخارجي أو الاضطراب الداخلي، ما يعني أن التعديل لن يكون انعكاس لحاجة حقيقة ولكن استجابة لإرادات داخلية أو خارجية مفروضة وهو ما يتعارض والمبدأ الذي من أجله تم الاهتداء إلى فكرة التعديل الدستوري.

ومن بين الدول الرائدة في تبني فكرة حظر التعديل في الظروف الاستثنائية فرنسا، ففي ظل الاحتلال الألماني لأراضيها أثناء الحرب العالمية الثانية صدر قانون 10 حزيران 1940 الذي حظر تعديل نصوص دستور الجمهورية الثالثة لسنة 1875 أثناء فترة الاحتلال، وتأكد الحظر ذاته في دستور الجمهورية الرابعة الفرنسي لسنة 1946(لا يمكن تعديل الدستور أو الاستمرار في إجراءات التعديل إذا خضع كامل إقليم الدولة للاحتلال أو خضع جزء منه لسيطرة قوة أجنبية)[1]، وكذا في دستور الجمهورية الخامسة (....... لا يمكن مباشرة إجراءات تعديل الدستور أو متابعتها في حالة وجود اعتداء على سلامة أو تكامل الأراضي الوطنية).[2]

وبموجب التعديل الدستوري (62/1292) لسنة 1962 أصبح من غير الممكن تعديل الدستور في حالة شغور منصب رئاسة الجمهورية، بلحاظ أن هذا الفراغ الدستوري قد ينتهي إلى تمرير تعديل الدستور على نحو يقلص من صلاحيات الرئيس لحساب البرلمان أو يعدل آلية اختياره وبما ينقله من الانتخاب الشعبي المباشر إلى الاختيار البرلماني.

---

(1) م (94) من دستور الجمهورية الرابعة الفرنسية لسنة 1946.

(2) م (89 /4) من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية لسنة 1958.

وأضاف المجلس الدستوري بموجب قراره (312 / 92) سنة 1992 حالة ثالثة يحظر فيها تعديل الدستور في الظروف الاستثنائية وتجسدت هذه الحالة بلجوء الرئيس إلى المادة (16) (حالة الضرورة) وبموجب هذه المادة يستخدم الرئيس صلاحياته الاستثنائية المُقيدة يقيناً لصلاحيات باقي السلطات، إذ وجد مجلس الدولة أن السماح بتعديل الدستور في ظل اللجوء إلى هذه المادة قد يكون وسيلة لتقييد سلطات البرلمان أو المساس باستقلال القضاء ونطاقه المحصور، على ذلك أصبح محظور ومنذ سنة 1992 تعديل الدستور عند إعلان حالة الضرورة، وتبنى ذات النوع من الحظر الدستور البرتغالي (...... لا يمكن الاضطلاع بأي عمل ينطوي على تعديل الدستور في أثناء حالة الحصار أو حالة الطوارئ).[1]

المشهد الثالث

حظر تعديل إجراءات تعديل الدستور

تتميز الدساتير الجامدة عن المرنة في إجراءات تعديلها، لكن جمود الدساتير ليس على درجة واحدة فمن الدساتير ما هو جامد ومنها ما هو أكثر جموداً أو أقل، ومناط ذلك كله الإجراءات والسلطة المختصة.

وإذا كانت كل نصوص الدساتير سامية بحكم الانتماء، فإن بعضها أكثر سمواً ولو معنوياً أو بحكم الأهمية، ولا شك أن النصوص المنظّمة لإجراءات التعديل من بينها أو في مقدمتها، فجمود الدستور إنما يكمن فيها وليس من المستبعد أن ينالها الاستهداف تحت مظلة الحاجة والضرورة وفي حدود الأطر القانونية.

والاستهداف الذي يثير الريبة ذلك الذي قد يكون مصدره السلطة التأسيسية المشتقة أو السلطة المؤسسَة، فهذه الإجراءات قد تشكل قيداً عليها أو مانعاً من

(1) م (289) من الدستور البرتغالي.

تعديل الدستور في غير حاجة أو مصلحة.

ويتساءل الفقه هل للسلطة المشتقة أو المؤسسَة إجراء مثل هذا التعديل، ويجيب دون خلاف أن صلاحية تعديل إجراءات تعديل الدستور هي من مختصات السلطة التأسيسية الأصلية وتدخل ضمن النطاق المحصور لها، وليس لغيرها المساس بها أو التصرف فيها وإلا عُدّ الإجراء باطلاً والقول بغير ذلك يعني إحلال السلطة المؤسسَة محل الأصلية، واستباحة حرمة الدستور وتجاوز أبرز ضمانات سموه.

وفي هذا الإطار يُثار إشكال من نوع آخر، إذا كان الاتفاق مُنعقد على عدم جواز المساس بالأشكال والإجراءات المحددة سلفاً لتعديل الدستور فهل يجوز المساس بالمحظورات ذات الطابع الموضوعي كالنصوص التي تُحّرم المساس بطبيعة النظام السياسي للدولة أو دينها أو لغتها الرسمية؟ وفي معرض معالجة هذا الإشكال أنقسم رأي الفقه بين مؤيد لتجاوز الحظر الموضوعي إذا كان يصب في مصلحة الأمة، ومُعارض له مُبطل، فالقائلين بالرأي الأول ينطلقون من ذات المبدأ الذي قال به " جفرسون " " إن كل جيل له حق تقرير مصيره"، وسُنة الحياة وقانون الطبيعة يدعوان للتغيير وليس لأي جيل تحديد المبادئ التي تسير عليها الأجيال الأخرى.

ويذهب " فيدل" إلى أن " العبرة بمراعاة الحظر احترام مبادئ الدستور وعدم خرق أحكامه وحيث أن التصرف يدور في فلك الدائرة القانونية فمن الجائز تغيير كل ما يجب تغييره".

وكثيراً ما تجاوزت أحكام القضاء النصوص التي تحظر المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم، إذ كان تجاوزها يصب في دائرة تعزيزها لا انتزاعها أو الانتقاص منها، ولا يشترط القائلون بهذا الرأي سوى احترام القواعد الإجرائية المقررة للتعديل " قواعد فوق الدستورية".

أما الرأي الثاني فيذهب إلى بطلال كل تعديل من شأنه تخطي التحريم

الموضوعي، فهذه القواعد تدخل ضمن وصف " قواعد فوق الدستورية"، والسلطة التأسيسية الأصلية لم تحظر تعديل بعض النصوص إلا لعّلة وخلفية تراها، وربما كانت هذه النصوص هي مبنى الدستور وأساسه والمساس بها يعني المساس بكل الدستور لا جُلّه لا لأنها أسمى من باقي النصوص قيمةً حسب، لكن التجاوز عليها يفسح المجال واسعاً للتجاوز على باقي النصوص التي لم يأتِ النص على حظر المساس بها بمناسبة أو بغيرها مما يجعلها دساتير مُستنفذة مُستهلكة لكثرة ما يطرأ عليها من تعديلات.

المشهد الرابع
القيمة القانونية للنصوص التي تقيد التعديل

في الفقه أثُير نقاش وجدل فكري بشأن مدى قانونية تقييد إرادة الأمة في تعديل كل نصوص دستورها؟ وفي الوقت الذي تراه ملائماً؟ فالأمة مالكة الإرادة وهي مصدر قانونية كل ما في الدولة، الأفراد مادتها والتشريعات وسيلتها لإنجاز المهام المُناطة بها والتي تراها لازمة لإسعاد مكوناتها، وإذا كانت الأمة مالكة كل شيء اليوم فهل هي ذاتها مالكة الإرادة غداً مع اختلاف مادتها ومكوناتها؟

لم تكن الإجابة على هذه التساؤلات يسيره كما بعض الموضوعات الدستورية الشائكة الأخرى، إذ راح الفقه كلٍ يُدلي بدلوه مشّيداً رأيه على أدلة وأسانيد، فقد ذهب الرأي الأول إلى تجريد النصوص التي تُقيد تعديل بعض نصوص الدستور نهائياً أو خلال مدةً معينة أو في ظل الظروف الاستثنائية من أي قيمة قانونية، كونها تتعارض مع سيادة الأمة التي ابرز ما تتميز به الإطلاق، فهي إرادة فوق الإرادات وهي حرة مطلقة محررة من القيود، وهي قيد على الآخرين دون أن يكون عليها قيد، فللأمة تعديل دستورها متى اقتضت الحاجة والضرورة ذلك، أما النصوص المُقيدة أو المصادِرة لحقها في التعديل لا تعدو أن تكون

مجرد رغبات وأماني ليس لها قيمة قانونية أو سياسية، وهي ولدت ميتة لمخالفتها طبيعة القواعد القانونية التي من أبرز خصائصها قابليتها للتعديل مسايرةً للمتغيرات والمستجدات الطارئة على المجتمع.

والسلطة التأسيسية التي شرّعت أحكام الدستور في وقتٍ معين ليست أسمى من السلطة التأسيسية التي تُعبّر عن إرادة الأمة في وقت لاحق، ما يعني أن ليس للأولى تقييد إرادة الثانية وإن تعلق هذا التقييد بتعديل بعض نصوص الدستور أو تعديلها في ظل ظروف معينة أو خلال مدة معينة من تاريخ نفاذها، وما يؤكد هذا الإطلاق ما جاء في إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي " الإنسان له دائماً أن يُغير أو يُعدل دستوره وأن جيلاً من الأجيال لا يملك أن يخضع لقوانينه الأجيال القادمة"، وعلى حسب أنصار هذا الرأي تُعد سائر النصوص التي تُحرم تعديل بعض نصوص الدستور أو كُلها في ظل ظروف معينة باطلة لا قيمة لها، وللأمة إدخال ما تشاء من التعديلات الدستورية وقت تشاء.

ويبني الرأي الثاني موقفه من الحظر على أساس الزاوية التي يُنظر منها إليه، فمن الناحية القانونية يُعد الحظر صحيحاً منتجاً لأثاره وليس للسلطة التأسيسية المشتقة تجاوز الحظر المفروض عليها تجاه بعض النصوص أو في ظروف معينة وإلا كان عملها مشوب بعيب البطلان لمخالفته قواعد القانون الأسمى أو القانون الحاكم لعملها، فكل سلطة محكومة بقانون ليس لها تجاوزه وكذا السلطة التأسيسية المشتقة.

ومن الناحية السياسية يُعد الحظر باطلاً لا قيمة له، فإرادة الأمة هي الأسمى وللشعب تعديل نصوص دستوره وبما ينسجم ومصالحه العليا فمالك الشيء أكثر معرفةً وحرصاً على صيانته وهو الأقدر على تحديد حاجاته، وحيث أن الشعب فوق الميول والاتجاهات وهو الأصل وما دونه فرع فللأصل إجراء التعديلات اللازمة بقطع النظر عن الحظر والظرف الزمني.

ونرى أن هذا التمييز لا يستند إلى أساس فالبحث في هذه الجزئية ينصب

على مشروعية أو عدم مشروعية حظر التعديل وبمعنى آخر ما حكم التعديل الذي تُجريه السلطة التأسيسية المشتقة إذا تجاوزت الحظر الدستوري، هل يُعد صحيحاً أم باطلاً؟ والإجابة يقيناً بالإيجاب أو السلب ولا يمكن أن يكون من زاوية جائز ومن الأخرى باطلاً وإلا كان ذلك مدعاة للفوضى.

وتبنى الفقيه الفرنسي " جورج بيردو" رأياً خاصاً يقوم على التمييز بين أنواع الحظر فعند " بيردو" تُعد النصوص التي تُحرّم تعديل بعض النصوص بصفة مطلقة نصوص باطلة لا قيمة لها من الناحية القانونية فليس لإرادة السلطة التأسيسية الأصلية تقييد إرادة الأجيال القادمة التي قد تدعوها آمالها وتطلعاتها إلى التغيير وتبني الأفضل، فما تعتقده السلطة التأسيسية نظاماً سياسياً مثالياً يُحظر تعديله قد يُعّد نظاماً شمولياً في نظر الأجيال القادمة، وما يُعد محظوراً لا يجوز تخطيه بالنسبة للغة الدولة اليوم قد يُعد تجاوزه ضرورة في المستقبل لضمان تعايش سلمي بين القوميات والمكونات.

وعند " بيردو" يُعد الجمود الموضوعي الكلي والنسبي المطلق سّيان ففيهما مصادرة صريحة وأبدية لإرادة الأجيال القادمة، ولا تُعد النسبية والإطلاق مبرراً للتفرقة بين البطلان والإجازة فالمبدأ مُتحد والمدى والنطاق متباين، فحيث يتحد الحظران في المبدأ فإن ذلك كافياً للقول بالبطلان.

أما النصوص التي تُقيد التعديل ولمدة معينة بعد نفاذ الدستور أو في ظل الظروف الاستثنائية تُعد نصوص صحيحة ونافذة في مواجهة الكافة، فمصدر مشروعيتها الرغبة في الترصين والاستقرار، فالدستور القانون الأسمى وسموه سمو لفكرة الدولة القانونية وأيديولوجيتها وفلسفتها السياسية، وإقحام التعديل اللاحق على الدستور فور نفاذه قد يُعبر عن رسالة خاطئة مفادها وهن الدستور أو عدم رصانة مبادئه.

وفي الظروف الاستثنائية تُكّبل إرادة الأمة بفعل التهديد الداخلي أو الخارجي وقد يكون تعديل الدستور سبيلاً لتمرير مصالح خارجية أو تقييد إرادة الأمة من

خلال بوابة الدستور، فالدستور الوثيقة الأسمى وإقراره بعض التنازلات قد يكون سند إخضاع إرادة الأمة والأفراد لمصالحها، من هنا يُعد التقييد جائزاً حماية لمصالح الدولة العليا وفي ذلك اتحاد للغاية، فحظر التعديل في ظرفٍ معين وإجازته في ظرفٍ مغاير يحقق الغاية الأسمى " مصلحة الدولة العليا ومواطنيها".[1]

وأورد اتجاه رابع رأي يُثير الاستغراب والنقاش، إذ ذهب إلى أن النصوص التي تُحرّم التعديل موضوعياً وزمنياً نصوص صحيحة نافذة وملزمة، فالنصوص التي يُقيد تعديلها لا يجوز المساس بها وعلى السلطة التأسيسية المشتقة التزام حدود الحظر الزمني ولا يجوز تخطيه إلا إذا جرى تعديل الدستور على نحوٍ يرفع القيد عن النصوص التي يُحرّم المساس بها أو يلغي الحظر الزمني.

وعلى حسب القائلين بهذا الرأي أن التحريم جائزٌ ومشروع لكنه قيد مؤقت، للسلطة التأسيسية المشتقة تجاوزه من خلال تعديل الدستور.

ونرى أن هذا الرأي يتعارض والمبدأ الذي يقوم عليه الحظر، كونه يُحّرم مطلقاً المساس ببعض النصوص كما يُحّرم نهائياً تجاوز القيد الزمني إلا بنفاذ المدة المحددة، من هنا أن القول بصحة التحريم وجواز تخطيه من خلال تعديل نصوص الحظر قول فيه نظر ويتناقض مع أصل المبدأ والإقرار به ينسف أصل المبدأ " التحريم".

ويذهب رأي خامس إلى التمييز في تحريم التعديل بين النصوص التي تحظر التعديل على السلطة التأسيسية الأصلية وتلك التي تحظر التعديل على السلطة التأسيسية المشتقة، فعنده أن النصوص التي تحظر التعديل على السلطة الأولى موضوعياً وزمنياً لا قيمة لها بلحاظ أن هذه السلطة تُعبّر عن الإرادة الصريحة للأمة، وهي الناطق المخول لأيديولوجيتها وفلسفتها السياسية ولها إجراء ما تشاء

(1) G. Burdeau, op, cit, P. 255.

من التعديلات، وفي الوقت الذي تراه متى وجدت أن الضرورة تدعوها لذلك ولا حاجز بينها وبين التعديل وإن كان كلياً.

أما السلطة التأسيسية المشتقة فإنها تبقى ملزمة بالنصوص التي تُحرم التعديل، ويبقى القيد الزمني نافذ في مواجهتها، فهي سلطة أدنى مكانة من الأصلية وهي إحدى منشآت ومخلوقات الدستور، وبالتالي تبقى خاضعة لأوامره ونواهيه وتجاوزها التحريم يعني وقوعها في المحظور الذي يترتب عليه جزاء البطلان فضلاً عن الجزاءات الأخرى.

ونرى أن النصوص الدستورية التي تُحرّم التعديل موضوعياً وزمنياً نصوص ملزمة للكافة حكاماً وسلطات أصلية ومشتقة، فسمو النص الدستوري لا يعرف التمييز بين سلطة وأخرى، وهو لم يوسم بهذا الوصف إلا لقيمته وأعلويته وسطوته وإلا فإن التمييز نافذة لخرق أحكامه أو إضعافه، لكن هذا المبدأ لا يصدق إلا في الدول التي ترى في الدستور السمو الحقيقي والأعلوية المُبطلة لكل مخالف، أما في الأنظمة الشمولية أو التي لا تزال تحبو على طريق الديمقراطية فسمو الدستور ظاهرة لا واقعة، وشكل دون مضمون، خرقه ما يُتسامح به متى أقترن بحججٍ واهية تتقدمها شعاراً المصلحة العامة.

إما واقع الخرق فمن أجل كسب المزيد من الصلاحيات أو تقييد باقي السلطات وهو ما يُفسر لجوء هذه النظم أحياناً إلى وسائل حماية المشروعية من أجل تبرير تجاوزها بذريعة المصلحة وروح النص والفلسفة السياسية...........

الوقفة الخامسة

حماية أعلوية الوثيقة السامية

في سباق التزاحم الشعبي السلطوي على حماية الوثيقة الحافظة من الاستبداد حيث الجميع يرفع شعار الوطن والمواطنة، يتفق الحاكم والمحكوم على شعار أن الرعية أغلى ما في الدولة ويذهب الحاكم ساعياً لرفع شعار خدمة الوطن والمواطن، والزهد بالمنصب وأنه أعتلى سدة السلطة ممتثلاً لا مقبلاً، راغباً لا متشبثاً حيث نداء الوطن وتمسك المواطن.

ويقيناً أن هذه المقدمة السلطوية لا تختلف بين ديمقراطي وشمولي أو بين شرقي وغربي فالجميع يدعي الزهد بالمنصب ولا ساعي إليه، ولا خلاف على أكذوبة تلك الأطروحة فالجميع ساعي متشبث متمسك ليس لديه ثوابت من أجل الوصول إلى سدة السلطة، فهي هدف وغاية ولا باس في أي وسيلة مشروعة أو غيرها إن كانت ستوصله لما سعى إليه.

الدستور دليل الوطنية من هنا يشترك كل الساعين للهدف ذاته لرفع شعار العمل من أجل المحافظة على الدستور أو تصحيح ما أصابه من انحراف، إذا كان ذلك متفق الشعب أو غالبيته بلحاظ أن احترام الدستور المجمع على أحكامه غاية ما يسعى إليه الشعب، فهو دليل وطنية الحاكم أما السعي لتصحيح ما أصابه من انحراف فهو الهدف الأقرب للشعب المتطلع لحاكم يقّوم المعوج ويعيد المغرد خارج السرب إلى الصف الوطني حيث تبتنى صدقية إنجاز باقي الشعارات على تحقيق الأول منها.

والواقع أن الدستور هو القيد الحقيقي على الحاكم في النظامين الديمقراطي والشمولي، ففي ظل الأول هو الضابطة الذي ليس للحاكم تجاوزها وإلا كان

متهماً بانتهاك الدستور، وفي ظل النظام الثاني ليس أمام الحاكم حاجز لا يمكن القفز عليه وإلا خرج الحاكم من تصنيف النظم الواحدية وراح الحديث يدور عن تغريده خارج سرب الطغاة، فالدستور قيد عليه ولكن بالمتناول تجاوزه كما باقي المحظورات فهو قيد مرن قابل للكسر بيسر.

ليس من بين دول العالم من لم يتخذ دستور مدون أو غير مدون، بصرف النظر عن تصنيفه ووصفه ولكن كم من الدساتير من يضطلع بالدور المثالي المفترض له؟ وكم منها في منأى عن الانتهاك السلطوي؟ وهل هي دائماً في مكانة سامية لا تطالها يد الأدنى من التشريعات ولا تقفز عليها إرادة الحكام ولا تتلاعب بقيمتها قرارات القضاء والمجالس السياسية؟ وهل هي حقيقة، الحاكمة في تسيير شؤون الدولة والحكم أم أنها وسيلة ظاهرية لتمرير ما أراد المتحكم إنفاذه؟ من أجل هذه التساؤلات طرحت فكرة أعلوية الدستور والرقابة على الأدنى.

ومنذ وقتٍ مبكر أدرك دعاة الشرعية الدستورية أن قيمةً عُليا للدستور لا تتحقق دون رقابة قادرة على رصد المخالفة، ومنع وقوعها أو ملاحقة مرتكبها من أجل التصحيح أولاً والجزاء ثانياً فقد ذهب " هاملتون" إلى أن " يجب على القضاة احترام الدستور بوصفه القانون الأسمى........... وعليهم تغليبه إن وجد بينه وبين القانون تعارض لا سبيل إلى إزالته "، أما " مارشال" وفي معرض تسببيه للحكم الصادر سنة 1803 ذهب إلى أن " كل من يضع دستوراً مكتوباً إنما يهدف ولا شك إلى جعله القانون الأسمى أو الرئيسي للأمة وطالما أن الدستور أقوى من أي قانون عادي فانه هو الذي يجب أن يُطبق ".

وإذا كانت الرقابة على دستورية القوانين تستهدف حماية المشروعية وأعلوية الدستور، فإنها لا تخلو من الجنبة السياسية بل أن هذه الجنبة هي الغالبة، فقواعد الدستورية الموضوعية سياسية بامتياز فضلاً عن أن هذه الرقابة لم تظهر أول مرة إلا في دولة تُميز بين القابض على السلطة والحاكم " الولايات المتحدة"،

فالدستور من صناعة القابض على السلطة المهيمن الراسم لملامح السلطات، المُحدد للعلاقة بينها وهو صاحب المصلحة الأول والحريص على حماية الدستور، أما الحاكم الذي قد تجتمع فيه أيضاً صفة القابض على السلطة قد يكون المتضرر الأول من أعلوية الدستور ووسائل الحماية، فالأعلوية والرقابة قيد على تمدد صلاحياته وتخطيه حدود القانون وهو ما يفسر ظهور الرقابة باجتهاد الآباء المؤسسون في الولايات المتحدة ومن غير نصٍ دستوري.

ولم يجد المجتهدون خير من القضاء للاضطلاع بهذه المهمة فأناطوها بالمحكمة العليا منذ سنة 1803 في قضية "ماربوري ضد ماديسون" ورسختها الممارسة المتواترة، وتأكد حق القضاء العادي في الامتناع عن تطبيق القانون المُخالف للدستور.

وتعززت فكرة الرقابة في فرنسا في مناقشات دستور سنة 1791 وقاد هذه الحملة الحزب " المونتانياردي" بهدف حماية الدستور الناشئ من استهداف الملك والكونفانسيون، ونجحَ " سايس" في إقناع القائمين على دستور سنة 1791 من إقحام مبدأ الرقابة السياسية في صلب الدستور وعلى هديه سارت الدساتير الفرنسية اللاحقة.

وبين هذا النوع من الرقابة وتلك انقسمت غالبية الدساتير، وإذا كانت غالبيتها قد تبنت الرقابة القضائية أو السياسية وبآلياتها ووسائلها المُتباينة، فهل نجحت هذه الرقابة في حماية أعلوية الدستور؟ وهل أنجزت المهمة التي من أجلها استُحدثت؟ وإذا كانت هذه الرقابة قائمة وفعّالة فما مصدر الخرق الدستوري؟ وكيف استطاع الحاكم الفرد أو حزبه الأوحد من إنجاز تفرده واستبداده بالدستور وسلطاته؟ وتجد هذه التساؤلات ضالتها في فكرة الاندماج أو الانفصال بين القابض على السلطة والحاكم، ففي البلدان الديمقراطية التي ينفصل فيها القابض على السلطة عن الحاكم تجد الرقابة بقطع النظر عن نوعها أو صنفها في أوج فاعليتها، وهي المُتصدي الأول لكل محاولة لخرق الدستور، وتتصدر هذه الهيئة

باقي الهيئات مهابةً واحتراماً وقدسيةً فهي الحاكم القاضي الذي لا مُعقب على قراراته.

وفي بلدان الأنظمة الشمولية حيث تتجسد وتندمج شخصية القابض على السلطة بشخصية الحاكم، تقبع هيأة الرقابة في مؤخرة الركب وتنتظر إيجاد المبرر للخرق ومباركته، فهي لا تعدو أن تكون إحدى أسلحة الحاكم بل رأس الحربة لتمرير وتبرير الانحراف، فهي أداة تابعة لا متبوعة نهوضها ضرر وعدمها سواء، بها وبغيرها يمر الخرق وهي في أحسن الأحوال وسيلة لشرعنت المخالفة فهي أداة ولدت ميتة لا قيمة لها.

ومنذ تواتر العمل بالدساتير المدونة وهي تتأرجح في تبنيها نظام الرقابة على دستورية القوانين بين النظام القضائي والسياسي، ولم يهتدِ العقل الدستوري إلى آليات أكثر تطوراً أو جدوى من القائمة، وهذا يدل أما على الانكفاء والجمود على القائم أو أن هذه الوسائل كافية لإنجاز المهمة، ويقيناً أن الاحتمال الثاني لم يتحقق بدليل التطاول المتواتر على الوثيقة الدستورية في الأغلب الأعم من دول العالم، وعدم قدرة الوسائل الدستورية الدفاعية الوقائية واللاحقة وقف العدوان، بل أن بعض التجاوزات عدّلت الوثيقة الأسمى درجة ضمناً تحت مظلة وسيلة الدفاع من خلال قضائها بدستورية التجاوز وقانونيته.

وكثيراً ما كانت وسيلة الدفاع (القضاء – المجلس الدستوري) هي مصدر العدوان من خلال التفسيرات التي حرّفت وعدّلت من خلالها الوثيقة المكلفة بحمايتها.

وأمام سقوط الاحتمال الثاني لا يبقى إلا القول بالاحتمال الأول وهو الأرجح منطقاً، فمنذ اهتدت المحكمة الاتحادية العليا الأمريكية لنظام الرقابة القضائية والأغلب الأعم من دساتير دول العالم تشايعها هذا الاتجاه، سواء بنصها الصريح على رقابة القضاء الأعلى درجة أو القضاء المتخصص أو بإحالتها إلى القانون الخاص.

واتجهت الدول التي خضعت للاحتلال الفرنسي أو التي تأثرت بالثقافة الدستورية الفرنسية إلى تبني نظام المجلس الدستوري، وعاد البعض أدراجه ليتبنى نظام الرقابة القضائية، معتقداً أن الضمانات التي يوفرها القضاء أكثر قدرة على استقلالية القرار وحماية الوثيقة المكلفة بالدفاع عنها.

المشهد الأول

الحماية القضائية

يقترن مفهوم الحماية القضائية لأعلوية الدستور بفهم طبيعة الدستور، فمن قال بالطبيعة القانونية له راح يُشايع ويتبنى هذا النوع من الحماية، فالدستور في فهمهم جزء من منظومة قانونية متكاملة مُتباينة الدرجات، يقف في قمتها الدستور يليه مرتبة القانون العادي فاللائحة، وحيث أن جُل عمل القضاء فض المنازعات بأنواعها أضحى من واجبه الفصل في خصومة الدستور ومن خالفه من التشريعات، بإعلان القانون الواجب التطبيق، فالموضوع كما يراه " مارشال" عملية تطبيق القانون في القضايا المطروحة أمام القضاء،[1] إذ يكون القاضي ملزماً في حالة وجود قواعد قانونية لا يمكن التوفيق بينها أو تنازعها بتطبيق الأسمى وهدر الأدنى، وحيث أن الدستور هو الأسمى دائماً في المنزلة فإن على القاضي إِعمالهُ وإنكار غيره في حدود النزاع.

وفي العمل فإن القانون الأنجع هو ذلك الذي يولد من رحم المعاناة، فمثل هذا القانون يُعبر عن الحاجة والرغبة وليس عبارة عن طموح وتطلعات الحكام، وبتتبع أثر ولادة الحماية القضائية في الولايات المتحدة يتضح أنها كانت وليدة الضرورة وليس النص، إذ جاء دستور الولايات المتحدة خالياً من الإشارة صراحة

(1) K. C. Wheare, Modern Constitutions, London, Oxford, University, 1971. P.100.

لهذا النوع من الرقابة كما لم يكن بالإمكان الاتكاء ضمناً على نص المادة السادسة من الدستور لإعمال الرقابة "......... سيكون هذا الدستور وقوانين الولايات المتحدة التي ستصدر فيما بعد طبقاً له، وجميع المعاهدات المبرمة أو التي ستبرم تحت سلطة الولايات المتحدة القانون الأعلى للبلاد وسيلتزم بذلك القضاة في كل ولاية ولا يلتفت لأي شيء مُخالف لهذا في دستور أو قوانين أي ولاية "، فهذا النص يُشير إلى أعلوية الدستور والقانون الاتحادي على دساتير وقوانين الولايات.

وربما تعود الحماية القضائية في جذورها إلى قرار رئيس قضاة " كوك" في قضية دكتور " بونهام" سنة 1610 إذ قضى بأن القانون الصادر عن البرلمان والذي يُخالف مبادئ القانون العام والمنطق أو يستحيل تطبيقه لابد من إلغاءه من قبل القاضي المختص.[1]

وفي سنة 1761 أصدرت محكمة أمريكية حكم بعدم أحقية موظفي الجمارك البريطانيين بإجراء البحث والتفتيش، لعدم تمتعهم بهذه الصلاحية قانوناً ولو وجد مثل هذا القانون كان واجب الإلغاء لمخالفة الدستور وقواعد العدالة.[2]

أعقب هذا الحكم صدور حكم عن محكمة " رود إيسلند" في قضية

" ترفيت ضد ويدن" رفضت فيه تطبيق قانون يقضي بجعل النقود الورقية عملة إلزامية لمخالفته دستور الولاية.

وفي قضية " بييار ضد سنجل ستون" قضت محكمة " كارولينا الشمالية " بعدم دستورية القانون الذي يُقر بصحة البيوع التي وقعت على العقارات المصادرة من خصوم الثورة، إلا أن هذه الأحكام واجهت معارضة شديدة من قبل السلطة التشريعية، ففي قضية " ترفيت ضد ويدن" بادرت السلطة التشريعية

(1) Louis Fisher, Constitutional Structures, Separated power & federalism of American constitutional Law, MC Graw, Hill publishing company, p.43.
(2) Edward S. Corwin, The Doctrine of judicial review, 1914, P. 30.

إلى عزل سائر قضاة المحكمة، ورفض أهالي المقاطعة إعادة انتخابهم فتهيبت المحاكم من ذلك وكفّت عن التصدي لمثل هذه القضايا.

وتُعد قضية " ماربوري ضد ماديسون " الواقعة الفاصلة في إقرار الرقابة القضائية على دستورية القوانين فقد استقر الرأي في الولايات المتحدة منذ تلك الواقعة على التسليم للقضاء الأعلى بهذه الصلاحية دون الحاجة لنص الدستور الصريح.

وعن الولايات المتحدة أخذت العديد من الدساتير بنظام الرقابة القضائية، من بينها الدستور السويسري لسنة 1848 والنمساوي لسنة 1920 والروماني لسنة 1923 والقانون الأساسي العراقي لسنة 1925 والتشيكوسلوفاكي لسنة 1930 والايرلندي لسنة 1937 والإيطالي لسنة 1947 والألماني لسنة 1949 والتركي لسنة 1961 واليوغوسلافي لسنة 1963.

والملاحظ أن اضطراد تبني هذا النوع من الرقابة في الدساتير المقارنة، لم ينأى بها من سهام النقد الفقهي الفلسفي، فمنظّري الرقابة القضائية ومُتبني هذا الاتجاه يرون في أعلوية الدستور فكرة قانونية، من هنا لابد أن تكون الرقابة ذات طابع قضائي فالدستور عندهم قانون بلا خلاف، ونزاعه مع باقي القوانين يدخل ضمن اختصاص القضاء الذي يجب عليه تحديد القانون الواجب التطبيق.[1]

والرقابة القضائية تنهض في هذا الموضع كمسألة فنية تتحدد في كيفية فض التنازع بين القوانين، من خلال تحليل وتفسير نصين متعارضين للوصول إلى حقيقة التعارض من عدمه، بلحاظ أن الأعلوية محسومة لصالح الدستور فالتحليل يتمحور في مدى الانسجام أو التعارض، وفي ضوء قناعة القاضي وتسبيب الأحكام يتم البت بدستورية القانون أو عدم دستوريته " الإلغاء – الامتناع ".

والملاحظ أن وجهة النظر هذه واجهة العديد من الملاحظات، فوجه المقارنة

(1) K. C. Wheare, op, cit, P. 100

بين الدستور والقانون لا تنهض على أساس صحيح لاختلاف طبيعة القانونين، فالدستور بلا خلاف لا يخلو من الجنبة السياسية بل أن هذه الجنبة هي الغالبة فيه، أما التشريع هو نص قانوني مجرد، ويقيناً أن المقارنة بين نص يمس أساس الدولة أو نظام الحكم فيها أو سلطاتها تكون له الغلبة على سائر القوانين الأخرى، فالطبيعة السياسية تؤثر لصالح القوانين وإن حرص القاضي، والقاضي حينما يفُسر النص الدستوري يدخل في نطاق الجدل السياسي إذ ليس له أن ينأى بنفسه عن هذا الجدل وإن حرص بفعل الخلفية التي يحملها والاتجاه الذي يُعّبر واقعاً عنه، ما يعني أن النتيجة غالبا ما تكون محسومة ابتداء.

كما أن تصوير الرقابة القضائية على دستورية القوانين على أنها فض تنازع بين قانونين لا يبدو تصويراً دقيقاً، فهذا النوع من الرقابة ينهض حينما تدور الشكوك بمخالفة الأدنى للأعلى في حين أن التنازع بين القوانين الذي ينظر فيه القاضي إنما يدور في فلك أحد محورين، أما التعارض بين السابق واللاحق فيعتمد الناسخ ويهدر المنسوخ، أو أن يكون التعارض بين عام وخاص فيعتمد الخاص ويترك العام، ويقيناً أن أي من هذين المعيارين غير متوافر في تنازع القانون مع الدستور، والقول بغير ذلك يعني اعتماد القانون وهدر الدستور بلحاظ أن البحث في دستورية القوانين يفترض أن القانون لاحق والدستور سابق كما أن القانون يُعد خاصاً والدستور عاماً وهذا يُخالف المبادئ التي تنهض عليها أعلوية الدستور.

والواقع أن النأي بالمحكمة المختصة عن الاعتبارات السياسية وهي تنظر في مخاصمة الدستور أمر غير متوقع ولو نسبياً أو في مناسبات معينة، فمع الاستقلال المُفترض في قضاة أعلى محكمة وطنية تبقى الاعتبارات السياسية غير بعيدة، من ذلك مثلاً أن المحكمة العليا الأمريكية أقّرت سنة 1950 قرارات نزع الحقوق المدنية عن الشيوعيين والمتهمين بالشيوعية.

والملاحظ أن هناك اتجاه دستوري متزايد لتبني نظام الحماية القضائية لصيانة

الدستور من الانتهاك والتصدي لمحاولات خرقه، ليس فقط لما يتمتع به القضاء من استقلال وحياد مفترض ولكن بلحاظ سهام النقد الموجهة للحماية السياسية، والتي توحي تسميتها وطبيعتها بعدم الاستقلال وتبعيتها لرأس الهرم التنفيذي وإن كان الأمر ليس كذلك، فالمجلس الدستوري الفرنسي لا يخضع يقيناً لهيمنة الرئيس وإن كانت فيه الجنبة السياسية قائمة بحكم طبيعة العضوية فيه وآلية التعيين، لكن ذات الآلية المتبعة في تعيين أعضاء المجلس الدستوري الفرنسي متبعة أيضاً في تعيين أعضاء بعض المحاكم الدستورية والمتخصصة في العديد من الدول وكما سنأتي على بيانها.

ويبدو أن السير على هدي الولايات المتحدة ونجاح الحماية القضائية في تحصين بعض الدساتير من المساس، والسير على خطى المتواتر في العمل، هو الذي دعا الغالب من الدساتير إلى تبني التجربة ذاتها دون الخوض في غمار الحماية السياسية وما قد تواجهها من عقبات، بلحاظ طابع التشكيلة غير القضائية، فليس من اليسير السير على خطى فرنسا في اختيار شخوص المجلس، بلحاظ عراقة التجربة وديمقراطية النظام السياسي والإرث الدستوري فضلاً عما تحمله الحماية من إطار عام سياسي مصدره التشكيل الذي أنعكس على الوصف والتسمية.

ومن تتبع تجارب الدول التي تبنت نظام الحماية القضائية يبدو جلياً أن السياسة غير بعيدة بالمطلق عن ميدان القضاء المختص سواء من حيث التشكيل أو التأثير في القرار، بلحاظ أن طبيعة الموضوعات التي تفصل فيها يغلب عليها أما الطابع السياسي أو الدستوري، والذي مرده السياسة أيضاً.

ففي الولايات المتحدة الوطن الأم لهذا النظام كان ولا يزال صراع الحزبين الرئيسين محتدم على عضوية المحكمة، فآخر محطة ينظر إليها الرئيس المنصرف ترسيخ تواجد الحزب فيها وأولى محطات الرئيس القادم التفكير بآلية النفاذ إليها، بلحاظ أن من يتمكن منها يقطع الخطوة الأهم على طريق النفاذ إلى الكونغرس فضلاً عن توفيره أهم مقومات قوة القرار التنفيذي.

ويبدو أن صراع القادم والراحل من الرؤساء على ميدان القضاء صراع متواتر قديم متواصل بدأ بصراع الديمقراطيين والاتحاديين على من يُحكم هيمنته على القضاء، ولن ينتهي حيث الولايات المتحدة قائمة وسلسلة الرئاسة متواصلة، ففي ولاية الرئيس " دونالد ترامب " كانت معركة القضاء شارعة سلسلة معاركه الداخلية، إذ أصدر الرئيس ترامب في 27 يناير / كانون ثاني 2017 قراراً يقضي بمنع دخول رعايا سبع دول إسلامية (العراق – إيران – سوريا – السودان – الصومال – ليبيا – اليمن) إلى الولايات المتحدة، وتصدى لهذا القرار قاضي محكمة سياتل الاتحادية "جيمس روبرت " الذي أصدر أمراً قضائياً مستعجلاً بوقف مرسوم الرئيس في كل أراضي الولايات المتحدة، الأمر الذي دعا محامي وزارة العدل إلى الطعن بقرار القاضي " جيمس روبرت " أمام محكمة الاستئناف الاتحادية التي أيدت قرار " روبرت " وعلى أثر هذا القرار أعلن الرئيس " ترامب " أن " النظام القضائي الأمريكي يعرض أمن الولايات المتحدة للخطر".

وأختتم ترامب ولايته الرئاسية بتعيين القاضية المحافظة " إيمي كوني باريت " عضواً في المحكمة الاتحادية العليا بدلاً عن القاضية المتوفية الليبرالية " روث بادر غينسبورغ "، قبل نحو شهرين " 26 أيلول / سبتمبر 2020 " من تاريخ إجراء الانتخابات الرئاسية، وبهذا التعيين هيّمن الجمهوريين على عضوية المحكمة الاتحادية بأغلبية ستة قضاة مقابل ثلاثة للديمقراطيين.

في إسبانيا أناط الدستور صلاحية حماية أعلوية الدستور بالمحكمة الدستورية التي تألفت من أثني عشر قاضياً أربعة يرشحهم مجلس النواب بأغلبية ثلاثة أخماس أعضائه وأربعة يرشحهم رئيس مجلس الشيوخ بنفس الأغلبية واثنان ترشحهم الحكومة واثنان يرشحهم المجلس العام للسلطة القضائية ومن بين أعضاء المجلس يعين الملك رئيس المحكمة، ولا يشترط في عضو المحكمة أن يكون من العناصر القضائية ولكن أيضاً من القانونيين أو المدعين العاميين أو أساتذة الجامعات من المختصين في مجال القانون، ويقيناً أن تدخل الملك

ومجلسي البرلمان في تعيين أعضاء المحكمة لن يكون بعيداً عن السياسة والموالاة.[1]

وفي ألمانيا يشترك مجلسي البرلمان في اختيار أعضاء المحكمة مناصفة إذ يختار المجلس الأدنى البندستاج نصف أعضاء المحكمة ويختار المجلس الأعلى البنديسرات النصف الآخر، ويُشترط في عضو المحكمة عدم الجمع بين منصبه القضائي وأي منصب حكومي محلي أو اتحادي، وإذا كان قوام مجلسي البرلمان من المتحزبين فهل من المتصور اختيار أعضاء المحكمة من القضاة المستقلين.[2]

وفي إيطاليا تتألف المحكمة الدستورية من خمسة عشر قاضياً، يتم ترشيح خمسة منهم من قبل الرئيس وخمسة من قبل مجلسي البرلمان في جلسة مشتركة وخمسة من قبل المحكمة العليا والإدارية، ويشترط في عضو المحكمة أن يكون حاصل على مؤهل في القانون بصرف النظر عن مكان عمله سواء في القضاء أو القطاع الحكومي أو الجامعة أو القطاع الخاص أو من المتقاعدين.[3]

وأناط الدستور البولندي بمجلس النواب صلاحية اختيار قضاة المحكمة الدستورية [4] وأوكل للرئيس مهمة اختيار رئيس المحكمة ونائبه من بين المرشحين من قبل الجمعية العامة للقضاة.

وفي النمسا تألفت المحكمة الدستورية من رئيس ونائب وأثني عشر عضواً أصلياً وستة احتياط، ستة أصليون وثلاثة احتياط ترشحهم الحكومة وستة أصليون وثلاثة احتياط يرشحهم البرلمان بمعدل ثلاثة أعضاء أصليين واثنين احتياط يرشحهم المجلس الوطني وثلاثة أعضاء أصليين وواحد احتياط يرشحهم

(1) م (159 / 1) من الدستور الإسباني.
(2) م (94) من الدستور الألماني.
(3) م (135) من الدستور الإيطالي.
(4) م (194) من الدستور البولندي.

المجلس الاتحادي ويصدر الرئيس مرسوم تعيينهم.[1]

وفي البرتغال تألفت المحكمة الدستورية من ثلاثة عشر قاضياً، عشرة ترشحهم الجمعية الوطنية للجمهورية والثلاثة الآخرين يتم اختيارهم من قبل العشرة ويختار الأعضاء من بينهم الرئيس.[2]

وتألفت المحكمة الدستورية في الإكوادور من تسعة أعضاء[3] يتم اختيارهم من قبل هيأة مؤلفة من عضوين يمثلون الفرع التنفيذي وعضوين يمثلون الفرع القضائي وعضوين يمثلون فرع الشفافية وعضوين يمثلون فرع الرقابة الاجتماعية.[4]

وفي تشيلي تألفت المحكمة الدستورية من عشرة أعضاء، ثلاثة يعينهم رئيس الجمهورية،[5] وثلاثة أعضاء تختارهم المحكمة الاتحادية،[6] وأربعة يختارهم الكونغرس الوطني بمعدل أثنين يختارهم مجلس الشيوخ وأثنين يختارهم مجلس النواب،[7] وتشكيلة قضائية على هذا النحو طابعها الغالب سياسي بامتياز.

وتتشكل المحكمة الدستورية في كولومبيا من عدد فردي يتقاسم صلاحية اختيارهم رئيس الجمهورية ومحكمة العدل العليا ومجلس الدولة.[8]

وتشكلت المحكمة الدستورية في كوريا الشمالية من تسعة أعضاء ثلاثة يرشحهم الرئيس وثلاثة ترشحهم الجمعية الوطنية وثلاثة يرشحهم رئيس القضاة.[9]

---

(1) م (147) من الدستور النمساوي.
(2) م (222 /1) من الدستور البرتغالي.
(3) م (432) من دستور الإكوادور.
(4) م (434) من دستور الإكوادور.
(5) م (92 / أ) من دستور تشيلي.
(6) م (92 / ج) من دستور تشيلي.
(7) م (92 / ب) من دستور تشيلي.
(8) م (239) من دستور كولومبيا.
(9) م (111) من دستور كوريا الشمالية.

وفي إندونيسيا تتألف المحكمة الدستورية من تسعة أعضاء ثلاثة منهم يرشحهم الرئيس وثلاثة يرشحهم مجلس النواب وثلاثة ترشحهم المحكمة الدستورية. (1)

ولم يبتعد تشكيل المحكمة في البلاد العربية عن الطابع السياسي وتحديداً عن هيمنة السلطة التنفيذية وقمة هرمها وإن اشتركت السلطة التشريعية ظاهراً في الاختيار، ففي المغرب تتألف المحكمة الدستورية من أثني عشر عضواً ستة يعينهم الملك وستة البرلمان بمجلسيه إذ يختص مجلس النواب باختيار ثلاثة أعضاء ويختار مجلس المستشارين الثلاثة الآخرين ولو افترضنا جداً تكافؤ إرادة الملك والبرلمان في الاختيار بلحاظ التساوي العددي فإن إرادة الملك سترجح في تشكيل المحكمة حيث أناط الدستور به صلاحية تعيين رئيس المحكمة (2) فضلاً عن أن الملك يرأس المجلس الأعلى للسلطة القضائية (3) وعلى موافقته يتوقف تعيين قضاة المملكة بأسرهم بمن فيهم قضاة المحكمة الدستورية.(4)

وتألفت المحكمة الدستورية في تونس من اثني عشر عضواً أيضاً، أربعة يعينهم الرئيس وأربعة يختارهم مجلس النواب وأربعة يختارهم المجلس الأعلى للقضاء، واشترط الدستور أن يكون ثلاثة أرباع الأعضاء من المختصين بالقانون، ويختار أعضاء المحكمة من بين القانونيين رئيس ونائب للرئيس.(5)

وفي الإمارات تتشكل المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة لا يزيد عن خمسة بمن فيهم الرئيس يتم تعيينهم بمرسوم يصدره الرئيس بعد مصادقة

(1) م (24 / ج / 3) من دستور إندونيسيا.
(2) الفصل (130) من الدستور المغربي.
(3) الفصل (56) من الدستور المغربي
(4) الفصل (57) من الدستور المغربي.
(5) الفصل (118) من الدستور التونسي.

المجلس الأعلى للاتحاد،[1] الذي يضم في عضويته حكام الولايات السبع،[2] ودون شك أن تشكيل المحكمة يراعي تمثيل الإمارات على نحو عادل سواء في جانبها القضائي أو الإداري.

وتشكلت المحكمة الدستورية في سوريا من عدد من القضاة لا يقل عن سبعة يكون أحدهم رئيساً، يستقل رئيس الجمهورية بتعيينهم بمراسيم،[3] وحسم الدستور السوري بهذه التشكيلة كل جدل بشأن العامل السياسي وأثره بتشكيل المحكمة وممارسة صلاحياتها.

وفي مصر تألفت المحكمة الدستورية من رئيس وعدد كاف من النواب، ومن هيأة مفوضين وعدد كاف من الرؤساء بالهيأة والمستشارين والمستشارين المساعدين، وتستقل الجمعية العامة للمحكمة باختيار الرئيس من بين أقدم ثلاثة نواب للرئيس، ويتم تعيين أعضاء المحكمة بقرار جمهوري.[4]

وفي العراق تشكلت المحكمة الاتحادية العليا بموجب الأمر " 30 " لسنة 2005 من رئيس ونائب وسبعة أعضاء (أولاً- أ- تتكون المحكمة الاتحادية العليا من رئيس ونائب للرئيس وسبعة أعضاء أصليين، يتم اختيارهم من بين قضاة الصنف الأول المستمرين بالخدمة، ممن لا تقل خدمتهم الفعلية في القضاء عن " 15 " خمس عشرة سنة – ب – للمحكمة أربعة أعضاء احتياط غير متفرغين يتم اختيارهم من بين قضاة الصنف الأول المستمرين بالخدمة، ممن لا تقل خدمتهم الفعلية في القضاء عن " 15 " خمس عشرة سنة – ثانياً – يتولى رئيس مجلس القضاء الأعلى ورئيس المحكمة الاتحادية العليا ورئيس جهاز الادعاء العام ورئيس جهاز الإشراف القضائي، اختيار رئيس المحكمة ونائبه والأعضاء من بين

---

(1) م (96) من الدستور الإماراتي.

(2) م (46) من الدستور الإماراتي.

(3) م (141) من الدستور السوري.

(4) م (193) من الدستور المصري.

القضاة المرشحين مع تمثيل الأقاليم في تكوين المحكمة، وترفع أسماؤهم إلى رئيس الجمهورية لإصدار المرسوم الجمهوري بالتعيين خلال مدة أقصاها " 15 " خمسة عشر يوماً من تاريخ اختيارهم).[1]

وبالعودة إلى الفقرة " هـ " من المادة الرابعة والأربعين من قانون إدارة الدولة نجد أنها تنص على أن (تتكون المحكمة العليا الاتحادية من تسعة أعضاء ويقوم مجلس القضاء الأعلى أولياً وبالتشاور مع المجالس القضائية للأقاليم بترشيح ما لا يقل عن ثمانية عشر إلى سبعة وعشرين فرداً لغرض ملء الشواغر في المحكمة المذكورة، ويقوم بالطريقة نفسها فيما بعد بترشيح ثلاثة أعضاء لكل شاغر لاحق يحصل بسبب الوفاة أو الاستقالة أو العزل، ويقوم مجلس الرئاسة بتعيين أعضاء هذه المحكمة وتسمية أحدهم رئيساً لها وفي حالة رفض أي تعيين يرشح مجلس القضاء الأعلى مجموعة جديدة من ثلاثة مرشحين)، ونصت المادة الخامسة والأربعون من قانون إدارة الدولة على أن (يتم إنشاء مجلس أعلى للقضاء ويتولى دور مجلس القضاة، يشرف المجلس الأعلى للقضاء على القضاء الاتحادي ويدير ميزانية المجلس، يُشكل هذا المجلس من رئيس المحكمة الاتحادية العليا رئيس ونواب محكمة التمييز الاتحادية ورؤساء محاكم الاستئناف الاتحادية ورئيس كل محكمة إقليمية للتمييز ونائبيه، يترأس رئيس المحكمة الاتحادية العليا المجلس الأعلى للقضاء وفي حال غيابه يترأس المجلس رئيس محكمة التمييز الاتحادية).

وبإجراء ممازجة بين نص الفقرة " هـ" من المادة (44) من قانون إدارة الدولة والمادة (45) منه نجد أن تناقضاً وقع فيه صانع الدستور ومشّرع الأمر " 30 "، فاختيار مجلس القضاء الأعلى ورئيسه يسبق بالضرورة اختيار أعضاء المحكمة

---

(1) م (3) من قانون التعديل الأول لقانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (25) لسنة 2021 المُعدل للأمر (30) لسنة 2005.

الاتحادية ورئيسها بلحاظ أن المجلس الأعلى للقضاء ممثلاً برئيسه يقوم وبالتشاور مع المجالس القضائية للأقاليم بترشيح أعضاء المحكمة الاتحادية العليا، وفي ذات الوقت يترأس المجلس الأعلى للقضاء رئيس المحكمة الاتحادية العليا ما يعني أن اختيار وتعيين رئيس المحكمة الاتحادية العليا يسبق اختيار رئيس مجلس القضاء في حين أن الفقرة " هـ" المادة (44) تشير صراحة إلى أن رئاسة المجلس الأعلى للقضاء تسبق رئاسة المحكمة الاتحادية وبقي هذا التناقض الدستوري قائماً مدة حياة قانون إدارة الدولة والأمر " 30 " لسنة 2005.

والملاحظ أن قانون إدارة الدولة والأمر " 30 " لم يوردا نفس العدد لأعضاء المحكمة الاتحادية العليا وإن كانت المحصلة النهائية تحقق ذات العدد، فقد نص قانون إدارة الدولة على أن (تتكون المحكمة العليا الاتحادية من تسعة أعضاء.......).[1] في حين نص الأمر " 30 " لسنة 2005 على أن (تتكون المحكمة الاتحادية العليا من رئيس ونائب للرئيس وسبعة أعضاء.....) وامتد التناقض بين القانونين إلى تسمية المحكمة، ففي الوقت الذي أطلق قانون إدارة الدولة على المحكمة تسمية " المحكمة العليا الاتحادية " أسماها الأمر " 30 " " المحكمة الاتحادية العليا " وكان على مجلس الوزراء وهو يُشرع أحكام الأمر" قانون " " 30 " توخي الدقة، ومراعاة أحكام القانون الأعلى وإن كان لا يتسم بالدقة أو تسجل عليه الملاحظات، فرفع التناقض وتصحيح المسار لا يكون بمخالفة الأدنى للأعلى ولكن بملاحقة القاصر تعديلاً.

وفي سنة 2005 صدر أول دساتير العهد الجمهوري غير المؤقت ونص هذا الدستور على إنشاء هيأة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً أطلق عليها المحكمة الاتحادية العليا.

ولم يحدد الدستور عدد أعضاء المحكمة ولكن أشار إلى أنها تتكون من عدد

(1) م (44 / هـ) من قانون إدارة الدولة.

من القضاة وخبراء الفقه الإسلامي، وأحال على قانون يسن بأغلبية ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب تحديد عدد أعضاء المحكمة وآلية اختيارهم،[1] ومنذ سنة 2005 وحتى الدورة النيابية الرابعة لم يُشّرع القانون بسبب التجاذب القومي المذهبي، بلحاظ محورية هذا القانون وطبيعة المحكمة التي يغلب عليها الطابع السياسي.

ومن استعراض آلية اختيار قضاة المحاكم الدستورية المقارنة، يبدو جليا أن السياسة والحزب هما محور الاختيار ومداره، قبل القدرة والقابلية والكفاءة، فرئيس الدولة وأعضاء البرلمان من المتحزبين وربما من القيادات وليس من المستقلين.

وبالعودة إلى اختصاصات المحاكم الدستورية في الدساتير نماذج البحث، نجد أنها تنيط بالمحكمة اختصاصات متباينة لكنها تتفق في ممارسة اختصاص واحد (حماية أعلوية الدستور) فأعلوية الدستور شكلاً، ضابطة لا يمكن تجاوزها بحال من الأحوال وإن اختلفت الممارسة من دولة إلى أخرى فقد نص الدستور الإسباني على أن (التقدم بالطعن بسبب عدم دستورية القوانين)،[2] والدستور الألماني (عند وقوع خلافات أو شكوك حول اتساق القانون الاتحادي أو قانون الولايات شكلاً وموضوعاً مع القانون الأساسي.....)،[3] والدستور الإيطالي (تحكم المحكمة الدستورية في حالات الجدل المتعلقة بالشرعية الدستورية للقوانين والأوامر التي تتمتع بقوة القانون التي تصدرها الدولة والأقاليم)،[4] والدستور البلجيكي (تقضي المحكمة في:.......3- انتهاك أحد المواد الدستورية التي يحددها القانون بموجب أحد القوانين أو القرارات أو الأحكام المذكورة في

(1) م (92) من دستور سنة 2005.
(2) م (162 / 1) من الدستور الإسباني.
(3) م (92 / 2) من الدستور الألماني.
(4) م (134 / 1) من الدستور الإيطالي.

المادة 134)،[1] والدستور البولندي (تقضي المحكمة الدستورية وتفصل في -1- مدى مطابقة القوانين والاتفاقيات الدولية للدستور)،[2] والدستور البرتغالي (تفصل المحكمة بدستورية أو عدم دستورية القوانين)،[3] والدستور الأسترالي (للبرلمان وضع قوانين لمنح المحكمة العليا الولاية القضائية الأساسية بشأن أي قضية...... تنشأ بموجب أي قوانين وضعها البرلمان)،[4] والدستور الإندونيسي (.........، ويكون لها السلطة النهائية في اتخاذ القرارات ذات الصلة باستعراض قوانين مخالفة للدستور......)،[5] والدستور الياباني (المحكمة العليا هي المحكمة المختصة بالبت بدستورية أي قانون أو أمر تنظيمي......)،[6] ودستور كوريا الشمالية (تختص المحكمة الدستورية بالمسائل التالية: عدم دستورية قانون أما بناء على طلب مقدم من المحكمة المختصة)،[7] والدستور الروسي (....... تتخذ المحكمة الدستورية للاتحاد الروسي قرارات بشأن القضايا المتعلقة بـ: أ – القوانين الاتحادية والقوانين المعيارية التي يصدرها رئيس الاتحاد أو مجلس الاتحاد أو مجلس الدوما أو حكومة الاتحاد الروسي)،[8] والدستور البرازيلي (....... إعلان عدم دستورية القوانين العادية في الاتحاد أو الولايات وإعلان دستورية القوانين)،[9] ودستور تشيلي (تختص المحكمة الدستورية ب: 1- الرقابة الرقابة على دستورية القوانين العادية والقوانين الأساسية ودستورية المعاهدات

---

(1) م (142 / 3) من الدستور البلجيكي.
(2) م (188 / 1) من الدستور البولندي.
(3) م (223 / 1) من الدستور البرتغالي.
(4) م (72 / 3 / ب) من الدستور الأسترالي.
(5) م (24 / ج / 1) من الدستور الإندونيسي.
(6) م (81) من الدستور الياباني.
(7) م (111 / 1) من دستور كوريا الشمالية.
(8) م (125 / 2 / أ) من الدستور الروسي.
(9) م (102 / 1 / أ) من الدستور البرازيلي.

ذات الصلة بالمسائل الدستورية.........-4- النظر بدستورية المراسيم التي لها قوة القانون)،[1] ودستور الإكوادور (تختص المحكمة الدستورية بالمهام التالية:...........2- تنظر في الدعاوى العامة المرفوعة بشأن عدم دستورية بعض القوانين التنظيمية العامة الصادرة عن سلطات الدولة سواء كانت الادعاءات موضوعية أو إجرائية ويؤدي إعلان عدم الدستورية إلى بطلان القانون التنظيمي محل الطعن)،[2] والدستور الكولومبي (توكل حماية سلامة وسيادة الدستور للمحكمة الدستورية...... ولإنجاز هذه المهام تختص المحكمة الدستورية بـ:.......-4- الحكم في العرائض المقدمة من قبل المواطنين التي تطعن بدستورية القوانين سواء بالنسبة لمحتواها أو بالنسبة لإجراءاتها أو صياغتها -5- الحكم في العرائض المقدمة من قبل المواطنين التي تطعن بدستورية المراسيم التي لها قوة القانون سواء بالنسبة لمحتواها أو بالنسبة لإجراءاتها أو صياغتها........-7- الحكم بدستورية المراسيم التشريعية التي تصدرها الحكومة بموجب أحكام المواد 212 و213 و215 -8- الحكم النهائي بدستورية مشاريع القوانين التي تعرضها الحكومة بوصفها غير دستورية ومشاريع القوانين التشريعية المقترحة بسبب محتواها أو أخطاء إجرائية أو صياغتها)،[3] ودستور جنوب أفريقيا أفريقيا (الحكم بدستورية أو عدم دستورية أي مشروع قانون برلماني أو إقليمي.......)،[4] (تصدر المحكمة الدستورية الحكم النهائي بدستورية أو عدم دستورية قانون صادر سواء عن البرلمان أو الإقليم أو تصرف للرئيس.......)،[5] والدستور المغربي (تختص المحكمة الدستورية بالنظر في كل ما يتعلق بعدم

---

(1) م (93) من دستور تشيلي.
(2) م (436 / 2) من دستور الإكوادور.
(3) م (241) من الدستور الكولومبي.
(4) م (167 / 4 / ب) من دستور جنوب أفريقيا.
(5) م (167 / 5) من دستور جنوب أفريقيا.

دستورية قانون أثير أثناء النظر في قضية وذلك إذا دفع أحد الأطراف بأن القانون الذي سيطبق في النزاع يمس بالحقوق وبالحريات التي يضمنها الدستور)،[1] والدستور الإماراتي (تختص المحكمة الاتحادية العليا في الأمور التالية:.........-2- بحث دستورية القوانين الاتحادية إذا ما طعن فيها من قبل إمارة أو أكثر لمخالفتها لدستور الاتحاد وبحث دستورية التشريعات الصادرة عن إحدى الإمارات إذا ما طعن فيها من قبل إحدى السلطات الاتحادية لمخالفتها لدستور الاتحاد أو للقوانين الاتحادية -3- بحث دستورية القوانين والتشريعات واللوائح عموماً إذا ما أحيل إليها هذا الطلب من أية محكمة من محاكم البلاد أثناء دعوى منظورة أمامها وعلى المحكمة المذكورة أن تلتزم بقرار المحكمة الاتحادية العليا الصادر بهذا الصدد)،[2] والدستور البحريني (تنشأ محكمة دستورية........ ويكفل حق كل من الحكومة ومجلس الشورى ومجلس النواب وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم في الطعن لدى المحكمة في دستورية القوانين واللوائح، ويكون للحكم الصادر بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة أثر مباشر........)،[3] والدستور السوري (تختص المحكمة الدستورية العليا بما يأتي: 1- الرقابة على دستورية القوانين والمراسيم التشريعية واللوائح والأنظمة).[4] والدستور التونسي (تختص المحكمة الدستورية دون سواها بمراقبة دستورية: 1- مشاريع القوانين بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أو ثلاثين عضوا من أعضاء مجلس نواب الشعب يُرفع إليها في أجل أقصاه سبعة أيام من تاريخ مصادقة المجلس على مشروع القانون أو من تاريخ مصادقته على مشروع قانون في صيغة معدّلة بعد أن تم رده من قبل رئيس الجمهورية -2-

(1) الفصل (133) من الدستور المغربي.
(2) م (99) من الدستور الإماراتي.
(3) م (106) من الدستور البحريني.
(4) م (146) من الدستور السوري.

مشاريع القوانين الدستورية التي يعرضها عليها رئيس مجلس نواب الشعب حسبما هو مقرر بالفصل 144 أو لمراقبة احترام إجراءات تعديل الدستور-3-............-4- القوانين التي تحيلها عليها المحاكم تبعا للدفع بعدم الدستورية بطلب من أحد الخصوم في الحالات وطبق الإجراءات التي يقرها القانون)،[1] واكتفت المادة (195) من الدستور المصري بالنص على أن (تنشر في الجريدة الرسمية الأحكام والقرارات الصادرة من المحكمة الدستورية العليا وهي ملزمة للكافة وجميع سلطات الدولة وتكون لها حجية مطلقة بالنسبة لهم وينظم القانون ما يترتب على الحكم بعدم دستورية نص تشريعي من آثار). والدستور اليمني (المحكمة العليا للجمهورية هي أعلى هيأة قضائية...... وتمارس على وجه الخصوص في مجال القضاء ما يلي: أ- الفصل في الدعاوى والدفوع المتعلقة بعدم دستورية القوانين واللوائح والأنظمة والقرارات)،[2] والدستور العراقي (تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي: أولاً- الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة)،[3] ومنذ صدور دستور سنة 2005 وحتى الدورة النيابية الرابعة لم يشرع قانون المحكمة الاتحادية العليا قي ظل الدستور الدائم ولا تزال المحكمة تعمل بموجب الأمر (30) لسنة 2005 الصادر في ظل قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004، وإن مارست المحكمة اختصاص إضافي ورد النص عليه في دستور سنة 2005 ولم يرد النص عليه في الأمر 30 ولا في قانون إدارة الدولة وهو الاختصاص التفسيري لنصوص الدستور (تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي:........-2- تفسير نصوص الدستور).[4]

ويعود السبب في عدم تشريع القانون إلى الأغلبية التي يجب أن يصدر بها،

(1) الفصل (120) من الدستور التونسي.
(2) م (151 / أ) من الدستور اليمني.
(3) م (93) من الدستور العراقي.
(4) م (93) من الدستور العراقي.

فقد نصت المادة (92 / ثانيا) من الدستور على أنه (تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة وخبراء من الفقه الإسلامي وفقهاء القانون يحدد عددهم وتنظم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب).

ويقيناُ أن تحقق أغلبية الثلثين الواجب توافرها لتشريع القانون، أمر غاية في الصعوبة وأقرب إلى المحال منه إلى التحقق في قانون محوري ربما هو الأهم من بين القوانين المختلف عليها، فالمحكمة الاتحادية العليا تختص بموجب الدستور (.... ثالثاً- الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية...... رابعاً- الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية – خامساً – الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم أو المحافظات.......... ثامناً – أ – الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم –ب- الفصل في تنازع الاختصاص فيما بين الهيئات القضائية للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم).

ومن استعراض بعض الصلاحيات التي تمارسها المحكمة الاتحادية يتبين أنها نقاط خلاف بين المركز والإقليم، ويقيناً أن أي قانون لا يمكن تمريره بأغلبية الثلثين دون تأييد نواب الإقليم، لا سيما وأن الاعتبارات السياسية دعت نواب مكون بأسره إلى الوقوف إلى جانب نواب الإقليم في مواجهة نواب الكتلة الأكبر.

وما يزيد الحذر من تشريع هذا القانون الفجوة الخلافية الآخذة مساحتها بالاتساع بين المركز والإقليم، فقد كان شارعة الخلاف المناطق المتنازع عليها ثم تطور الخلاف إلى الثروات الطبيعية وفي مقدمتها النفط، ثم نشب الخلاف على واردات المنافذ الحدودية والأموال المودعة في المصارف الحكومية، والخلاف

حول المياه وربما سيكون الخلاف القادم حول المناطق التي تم تحريرها من دنس تنظيم داعش الإرهابي.

ويقيناً أن حسم كل هذه الخلافات إنما يكون أمام المحكمة الاتحادية العليا وهو ما يفسر الحذر الشديد والخلاف حول مبادئ القانون لا تفرعاته كعدد أعضاء المحكمة، ونسبة فقهاء القانون وخبراء الشريعة، والفيتو الممنوح لخبراء الفقه الإسلامي، والجمع أو الفصل بين رئاسة السلطة القضائية ورئاسة المحكمة......

واللافت في الدساتير التي تم تناولها نماذج للبحث أن الأغلب الأعم منها لم يمنح المحكمة صلاحية النظر في دستورية التعديل ذاته ومدى مطابقته لنية وإرادة السلطة التأسيسية الأصلية، فكثيراً ما يقع الانحراف من السلطة المشتقة وهي تمارسها اختصاصها في تعديل الدستور، فتحابي الحاكم أو مركز القرار بقصد إرضائه أو تجنب إيذائه وحيث لا توجد سلطة تراقب دستورية التعديل فيكون الدستور واقعاً تحت تهديد العدوان بالتعديل المنحرف لا التعديل التصحيحي.

ومن بين الدساتير التي خولت المحكمة الدستورية صلاحية مراقبة دستورية التعديل دستور جنوب أفريقيا (تختص المحكمة الدستورية دون غيرها بالآتي: الحكم بدستورية أو عدم دستورية أي تعديل للدستور)،[1] ودستور كولومبيا (الحكم في العرائض المقدمة من المواطنين التي تطعن بدستورية إجراءات تعديل الدستور بصرف النظر عن مصدر هذه الإجراءات وحصرياً بسبب الأخطاء الإجرائية في صياغتها).[2]

وكان الأولى بالدساتير التي نصت على إنشاء محاكم دستورية متخصصة

(1) م (167 / 4 / د) من دستور جنوب أفريقيا.

(2) م (241 / 1) من الدستور الكولومبي.

تخويلها صلاحية الرقابة على دستورية التعديل الدستوري، بل وتقديم هذه الصلاحية على سائر الصلاحيات الأخرى بلحاظ أن التعديل المنحرف هو الخطر الأكبر الذي يتهدد الدستور، فاستباحت الدستور دون وجه حق يعني استباحت الثوابت الواردة فيه.

المشهد الثاني
الحماية السياسية

لم يكن التمييز بين المدرسة اللاتينية والإنكلوسكسونية عبثاً أو ترفاً فكرياً محضاً، لكن نتاج كل مدرسة وقف وراءه فكر وفقه وتنظيرات.

فقبال المدرسة الانكلوسكسونية في تبني نظام الحماية القضائية تبنت المدرسة اللاتينية نظام الحماية السياسية لأعلوية الدستور، إذ أوكلت مهمة الرقابة لهيأة مستقلة عن باقي السلطات لكن هذا الاستقلال لا يعني قطع الصلة البتة بباقي السلطات وإلا كانت هذه الهيئة سلطة فوق الدولة وتلك ليست رسالة من اهتدى لهذا النوع من الرقابة، فالاستقلال ينصرف هنا إلى ابتكار هيئة كل مهمتها لا جُلها تنصّب على حماية أعلوية الدستور، وإلا فإن المجلس الدستوري الفرنسي يتألف من تسعة أعضاء يختارهم رئيس الجمهورية ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ بالتساوي بمعدل ثلاثة أعضاء لكل رئيس، ويدخل في عضوية المجلس رؤساء الجمهورية السابقين، والقول بغير ذلك يُنفي صفة الاستقلال العضوي والوظيفي عن البرلمان كونه مُختار من قبل الشعب وهو مسئول أمامه كما يُنفي صفة الاستقلال عن السلطة التنفيذية بلحاظ أن مصدر شرعيتها ثقة البرلمان.

وإذا كان القضاء وهو ينظر في دستورية القوانين تنصب مهمته أصلاً على التحقق من مدى التزام الأدنى حدود الأعلى، مبادئ ومفاهيم وأحكام، فأن الرقابة

السياسية قد تتجاوز مهمتها هذا الإطار إلى التحقق من مدى مطابقة القانون لأيديولوجية القابض على السلطة والمُكرسّة في الدستور، فالقانون ليس كُلّه نصوص بل روح ومفاهيم وأيديولوجية فإذا ما تطابقت هذه الأيديولوجية مع الفلسفة العليا للقابض على السلطة كان القانون دستورياً، وإلا قررت الهيئة أو المجلس المختص عدم دستوريته، ولإنجاز هذه المهمة كانت الرقابة قبلية لا بعدية، فالمشروعية لابد أن تتحقق قبل دخول أحكام القانون حيز النفاذ فضلاً عن أن هذا الحل سيحسم الخلاف دون المساس بالمراكز القانونية والحقوق والالتزامات التي قد تترتب على القانون الذي قد يُقضى بعدم دستوريته.

وإذا كانت الرقابة السياسية تنهض على أساس الأيديولوجية وفلسفة القابض على السلطة فإن هذه الأيديولوجية قابلة للتغير بتطور المبادئ ونضوج الأفكار وتغير المواقف، وقد يطرأ تعديل كلي أو جزئي على الدستور لتكريس الأيديولوجية المُستجدة وقد يبقى الدستور يراوح في مكانه لسببٍ أو آخر فتحدث فجوة بين القائم والمدون وقد يأتي القانون الأدنى مُستجيباً لهذه التغيرات فتتعارض أحكامه والدستور القائم.

ويقيناً أن الحكم بعدم دستورية القانون المُحدّث للدستور المُتراجع يعني مخالفة المنطق والغاية التي من أجلها دُوّنَ الدستور واستُحدثت الرقابة السياسية، وللمواءمة بين الغاية التي من أجلها أُنشأت الوثيقة الدستورية والقانون الأدنى المُستجيب للمُستجد أجازت بعض الدساتير ومن بينها السويسري تعديل الدستور لينسجم والتطور الطارئ على الأيديولوجية مع القضاء بدستورية القانون المُخالف للنص الدستوري القديم، الموافق للنص الدستوري الذي سيُحدّث.

وذهب بذات المبنى دستور الجمهورية الرابعة الفرنسي لسنة 1946 إذ خولت المادة (91) اللجنة الدستورية المُكلفة بالرقابة على دستورية القوانين، البحث في دستورية القانون الذي أقّرته الجمعية الوطنية فإذا وجدت أنه مُخالف للدستور أعادته إلى الجمعية الوطنية التي لها تعديله على نحو يوافق الدستور، أو تطلب

تعديل الدستور وفق المادة (90) منه على نحوٍ يتماشى والأيديولوجية الجديدة والقانون الأدنى المُكرس لها.

ويبدو هذا الحل منطقياً في الدول التي ينفصل فيها القابض على السلطة عن الحاكم، إذ تكمن مصلحة الأول في تجسيد الأيديولوجية الجديدة أو المُحدّثة في الدستور أو القانون في حين أن مصلحة الحاكم قد تكون في الأفكار المُكرسة في النص الدستوري الأصلي فيسعى إلى الإبقاء عليها من خلال القضاء بعدم دستورية القانون والمُحافظة على الدستور بذريعة أعلويته.

أما في الدول التي تتوحد فيها شخصية الحاكم والقابض على السلطة فيبدو الأمر أكثر يُسراً بلحاظ أن الدستور والقانون أداة الحاكم، والمُؤسسَة وسيلته وذراعه التي يُدير بها كما تقتضي مصلحته بعيداً عن المُستجد والأدنى والأعلى.

ولا يقف محذور الرقابة السياسية عند حد وحدة أو انفصال الحاكم عن القابض على السلطة ولكن يمتد إلى أداة تحريك الرقابة، ففي الدول ذات الأنظمة الديمقراطية حيث ينهض الفصل بين السلطات نظاماً حياً فعالاً يمكن تحريك الرقابة بحرية وحيث تقتضي المصلحة العامة والحاجة الفعلية بعيداً عن إرادة الحاكم وضغط أدواته وهو ما يُفسر جدية الرقابة السياسية في هذه الدول.

أما في النظم الشمولية أو التي تعلو فيها إرادة الحاكم على سواها لا قيمة للأدوات المخولة صلاحية تحريك الرقابة إذ تبقى هذه الأدوات أداة طيعة في يد الحاكم يحركها كيفما يشاء بعيداً عن الحاجة والقناعة كما باقي أجهزة الدولة.

كما يُثار في ذات السياق فكرة تخويل الهيئة المختصة بالرقابة ذاتها صلاحية المُبادئة بالرقابة من خلال فحص دستورية القانون المُزمع تشريعه تلقائياً ودون حاجة لتقديم طلب من قبل الجهات التي يخولها الدستور هذه الصلاحية، ويبدو أن الأمر سيغدو فعالاً لو كان رأي الهيأة في هذه الحالة استشارياً استئناسياً لا نهائياً وإلا جمعت الهيأة بين صفة الخصم والحكم وفي ذلك إشكال بذاته وأمر من شأنه جعل الهيأة سلطة أسمى من سائر سلطات الدولة، وربما أداة معطلة

لعمل البرلمان وقد يؤول الأمر إلى ما آل إليه شأن المحكمة العليا في الولايات المتحدة في ثلاثينيات القرن الماضي.

وتعد فرنسا الوطن الأم للحماية السياسية لأعلوية الدستور، فيها نشأت الفكرة ومن نسيج أفكار منظريها وفلاسفتها شُيدت أسسها ومبادئها ومتبنياتها، حتى راحت البلاد التي تتبناها تدور في فلك التجربة الفرنسية سواء من حيث التشكيل أو الصلاحيات، فبموجب دستور السنة الخامسة يتشكل المجلس الدستوري من تسعة أعضاء إضافة لرؤساء الجمهورية السابقين ممن يرغب في العمل في المجلس، ثلاثة يعينهم رئيس الجمهورية وثلاثة يختارهم رئيس الجمعية الوطنية ومثلهم يختارهم رئيس مجلس الشيوخ، ورجحت كفت الرئيس في الاختيار حيث مُنح صلاحية تعيين رئيس المجلس من بين الأعضاء الذين اختارهم ويكون لصوته الترجيح عند تعادل الأصوات.

وللمجلس الدستوري نوعين من الاختصاصات، إلزامي واختياري ويتمثل الاختصاص الإلزامي بمراقبة القوانين الأساسية ولوائح المجلس النيابي وسلامة إجراءات الاستفتاء وإعلان النتيجة وسلامة الانتخابات الرئاسية والتشريعية وتحديد حالة عجز الرئيس النهائية عن ممارسة مهام عمله وتطبيق المادة (16) من الدستور.[1]

وتبنى الدستور الموريتاني واللبناني نظام المجلس الدستوري، وتألف المجلس الدستوري من ستة أعضاء ثلاثة يعينهم الرئيس واثنان يعينهم رئيس الجمعية الوطنية وعضو يختاره رئيس مجلس الشيوخ [2].

ويبت المجلس الدستوري بصحة نتائج الانتخابات الرئاسية[3] وانتخابات

(1) م (61) من الدستور الفرنسي.
(2) م (81) من الدستور الموريتاني.
(3) م (83) من الدستور الموريتاني.

مجلسي البرلمان " الجمعية الوطنية – مجلس الشيوخ "[1] وصحة نتائج الاستفتاء[2]، كما يبت في القوانين النظامية والنظم الداخلية للغرفتين قبل إصدارها.[3]

ولرئيس الجمهورية ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ ولثلث مجلسي البرلمان " الجمعية الوطنية – مجلس الشيوخ " استطلاع رأي المجلس قبل إصدار القانون.

في لبنان انشأ المجلس الدستوري بموجب القانون رقم " 250/ 93 " الصادر في 14 تموز 1993 وتألف من عشرة أعضاء يعين مجلس النواب نصفهم في الدورة الأولى بالأكثرية المطلقة لعدد أعضائه وبالأكثرية النسبية لعدد أعضائه في الدورة الثانية، ويعين مجلس الوزراء النصف الآخر بأكثرية الثلثين لعدد أعضائه.[4]

وهيمن العنصر القضائي على تشكيل المجلس إذ اشترطت المادة (3 / 1 / أ) من القانون أن يكون ثمانية من أعضاء المجلس من القضاة العاملين أو قضاة الشرف الذين مارسوا القضاء العدلي أو الإداري أو المالي لمدة خمس وعشرين سنة، أو من أساتذة الجامعات الذين درسوا مادة القانون مدة لا تقل عن خمس وعشرين سنة أو من المحامين الذين مارسوا المهنة مدة لا تقل عن خمس وعشرين سنة، أما العضوان الآخران هم من حملة شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية أو القانونية.[5]

وقصر القانون صلاحيات المجلس على البت في دستورية القوانين وسائر

(1) م (84) من الدستور الموريتاني.
(2) م (85) من الدستور الموريتاني.
(3) م (86) من الدستور الموريتاني.
(4) م (2) من قانون المجلس الدستوري.
(5) م (3 / 1 / ب) من قانون المجلس الدستوري.

النصوص التي لها قوة القانون والفصل في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية.[1]

ولابد من بيان حقيقة أن لا جدوى من أي نظام للرقابة على القانون إلا في البلاد التي تؤمن بالديمقراطية عملاً لا شعاراً، وتتسالم على أن سمو الدولة من سمو دستورها وأن الحاكم زائل والدولة والشعب قائمان، فالحاكم نائب أو وكيل والشعب هو المالك وإلا فإن الرقابة تتحول إلى سلاح بيد الحاكم في مواجهة الدولة والدستور.

مقترح التعديل الذي أعدته رئاسة الجمهورية

في تشرين / أكتوبر 2019 بدأ الحراك الشعبي المطالب بالإصلاح السياسي، وربما كان هذا الحراك هو الأكبر منذ سنة 2003، حيث امتد لأكثر من سنة، أسفر عن إسقاط حكومة السيد " عادل عبد المهدي " وحل مجلس النواب وتشريع قانون جديد لانتخاب أعضاء مجلس النواب يقوم على الدوائر المتعددة.

واستجابة لمطالب الحراك الشعبي المطالبة بالإصلاح السياسي، بادرت رئاسة الجمهورية إلى تشكيل لجنة لتقديم مقترحات بالتعديلات الدستورية اللازمة، والعاجلة منها، الضرورية لإحداث الإصلاح المنشود.

وضماناً لإصلاح دستوري تطلع إليه الشعب لا الساسة والحكام، تشكلت اللجنة من أكاديميين وأساتذة جامعات ومتخصصين في حقل القانون والسياسة، وهم كل من:

1. الأستاذ المتمرس د. علي يوسف الشكري — رئاسة الجمهورية " رئيس اللجنة "
2. أ. د. غازي فيصل مهدي — عميد كلية الآمال الجامعة
3. د. توفيق محمد علي — خبير قضائي ومحامي

(1) م (1) من قانون المجلس الدستوري.

4.	أ. م. د. ميثم حنظل شريف	عميد كلية شط العرب الجامعة
5.	أ. م د. لقمان عثمان احمد	كلية الحقوق / جامعة الموصل
6.	أ. د عامر عياش عبد	كلية الحقوق / جامعة تكريت
7.	اراس جعفر سعيد	جامعة كركوك / كلية الحقوق
8.	أ. د. عامر حسن فياض	عميد كلية العلوم السياسية / جامعة النهرين
9.	أ. د مها بهجت يونس	كلية القانون / جامعة بغداد
10.	د. علي عيسى اليعقوبي	كلية المنصور الجامعة / قسم القانون
11.	د. علي كاظم الرفيعي	عميد كلية القانون / جامعة أوروك
12.	د. مصدق عادل	كلية القانون / جامعة بغداد
13.	أ. م. د. ماهر الدليمي	جامعة الأنبار / كلية القانون
14.	د. خانزاد احمد	رئيس المجلس الأعلى للمرأة /إقليم كوردستان العراق
15.	عادل اللامي	حقوقي
16.	محسن السعدون	حقوقي / سياسي
17.	القاضي قاسم اوسمان	قاضي
18.	د. خديجة توفيق معلى	هيأة الأمم المتحدة للمرأة " خبير "
19.	احمد إبراهيم	بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق " خبير "

وباشرت اللجنة أعمالها في 2 / 12 / 2019، وعلى مدى سنة وشهر تقريباً " 30 / 12 / 2019 "، وبمعدل ثلاثة أيام في الأسبوع.

وكانت باكورة أعمال اللجنة الاتفاق على قراءة نصوص الدستور كاملة من الديباجة وحتى الأحكام الانتقالية، باستثناء النصوص المنظمة للعلاقة بين المركز والأقاليم، بلحاظ أن قراءة وتعديل هذه الأحكام سينتهي حتماً إلى وأد عمل اللجنة، حيث صيغت هذه النصوص من قبل المؤسسين بعد سنة 2003، وبتوافقات سياسية، وكان المساس بها يعني المساس بأصل الوثيقة والمبادئ التي نهضت عليها، فليس المهم انتهاء اللجنة من تعديلها، لكن الأهم أن يمضي التعديل في مجلس النواب والاستفتاء العام الشعبي.

وحيث أن المادة (126 / أولاً) تنص على إشراك رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين في تقديم اقتراح التعديل (لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين....... اقتراح تعديل الدستور)، فقد تم مناقشة الأمر من قبلي مع فخامة رئيس الجمهورية " برهم صالح " هل يتم إشراك ممثلي مجلس الوزراء في اللجنة المشكلة في رئاسة الجمهورية، أم أن اللجنة وبعد إنهاء مهامها ترسل المقترح إلى مجلس الوزراء، وتم الاتفاق على أن تعمل اللجنة بمعزل عن ممثلي مجلس الوزراء، وبعد إنهاء أعمالها تُرسل المشروع إلى مكتب رئيس مجلس الوزراء لعرضه على اللجنة التي ستُشكل من قبلهم، ثم يتم عقد اجتماعات مشتركة بين اللجنتين للانتهاء إلى صيغة موحدة تتوافق عليها اللجنتين.

وفعلاً وبعد انتهاء اللجنة المشكلة في رئاسة الجمهورية من إعداد صيغة التعديل المقترحة، أرسلت النسخة المعدلة إلى اللجنة المشكلة في رئاسة مجلس الوزراء، وعقدت اللجنتين عدة اجتماعات، إلا أن مكتب رئيس مجلس الوزراء طلب تأجيل عقد الاجتماعات المشتركة، بعد أن قدم السيد رئيس مجلس الوزراء " السيد عادل عبد المهدي " استقالة حكومته إلى مجلس النواب " 29 / 11 / 2019 ".

رئاسة الجمهورية
لجنة التعديلات الدستورية

مسودة التعديلات الدستورية وفقا للنصوص المعدلة والأصلية

الديباجة الأصلية لم تعدل

بسم الله الرحمن الرحيم

"ولقد كرمنا بني آدم"

نَحْنُ أبناء وادِي الرافدين، مَوْطِن الرُسُلِ وَالأنبياءِ، وَمَثْوَى الأئِمَةِ الأطْهَارِ، وَمَهد الحضارةِ، وَصُنَّاع الكتابةِ، وَرواد الزراعة، وَوُضَّاع التَّرقيمِ. عَلَى أرْضِنَا سُنَّ أولُ قانُونٍ وَضَعَهُ الإنْسَان، وفي وَطَنِنا خُطَّ أعْرَقُ عَهْدٍ عَادِلٍ لِسياسةِ الأوْطان، وَفَوقَ تُرابنا صَلَّى الصَّحَابةُ والأولياء، ونَظَّرَ الفَلاسِفَةُ وَالعُلَمَاءُ، وَأبدَعَ الأُدَباءُ والشُّعراءُ.

عِرفاناً منَّا بحقِ اللهِ علينا، وتلبيةً لنداءِ وَطَنِنا وَمُواطِنينا، وَاسْتِجَابَةً لدعوةِ قِياداتِنَا الدِّينيةِ وَقِوانَا الوَطَنِيةِ وَإِصْرَارِ مَراجِعنا العظام وزُعمائنا وَسِياسِيينَا، وَوَسطَ مُؤازَرةٍ عَالميةٍ منْ أَصْدِقائِنا وَمُحبينَا، زَحَفْنا لأولِ مَرةٍ في تاريخِنَا لِصَنادِيقِ الاقتراعِ بالملايين، رجالاً وَنساءً وَشيباً وَشباناً في الثَّلاثين منْ شَهرِ كَانُون الثَّانِي منْ سَنَةِ أَلْفَين وَخَمْس مِيلادِيَة، مُستذكرينَ مَواجِعَ القَمْعِ الطائفي من قِبَلِ الطُّغْمةِ المستبدةِ، ومُسْتلهمين فَجَائعَ شُهداءِ العراقِ شيعةً وسنةً، عرباً وَكورداً وَتُركُماناً، وَمن مُكَوِّنَاتِ الشَّعبِ جَمِيعِها، وَمُستوحِينَ ظُلامةَ اسْتِبَاحَةِ المُدُنِ المُقَدَّسةِ وَالجنُوبِ في الانتِفَاضَةِ الشَّعْبانيةِ، وَمُكتوينَ بِلظى شَجَنِ المَقابرِ الجَمَاعيةِ وَالأَهْوارِ وَالدِّجيلِ وَغيرها، وَمُسْتَنْطِقينَ عَذاباتِ القَمْعِ القَومي في مَجَازرِ حَلَبْجةَ وَبارزانَ وَالأنْفَال وَالكُوردِ الفَيلِيينَ، وَمُسْتَرجِعينَ مَآسِي التُّركُمَانِ في بَشِير، وَمُعَانَاةِ أَهَالي المنْطَقَةِ الغَربيةِ كبقيةِ مَنَاطِقِ العِراقِ منْ تَصْفيةِ قياداتها وَرُمُوزها وَشُيوخِها وَتَشريدِ كفاءاتها وَتَجفيفِ مَنابِعها الفِكْرِيَّةِ وَالثَّقافيةِ، فَسَعينَا يَداً بيَدٍ، وَكَتِفاً بِكَتِفٍ، لِنَصْنَعَ عِراقَنَا الجَديدَ، عِراقَ المُسْتَقبلِ، منْ دونِ نعرةٍ طَائِفِيةٍ، وَلا نَزْعَةٍ عُنْصُريةٍ، وَلا عُقْدَةٍ مَنَاطِقِيةٍ، وَلا تَمْييز، وَلا إِقْصَاء.

لـمْ يُثْنِنا التكفيـرُ والإرهـابُ مـن أن نَمْضِـيَ قُـدُماً لبنـاءِ دَوْلـةِ القـانونِ، وَلَـم تُوقِفْنَـا الطَائِفِيَّـةُ وَالعُنْصُـريةُ مـن أَنْ نَسـيرَ مَعـاً لِتَعْزِيـزِ الوحْـدَةِ الوَطَنيـةِ، وَانْتِهَـاجِ سُبُـلِ التَّـداولِ السِلْمي لِلسُلْطَةِ، وَتَبني أسْلُوب التَّوزيعِ العَادِلِ لِلثَّرْوَةِ، ومَنْحِ تَكَافُؤ الفُرَصِ للجَمْيع.

نَحنُ شَعْب العراقِ الناهضِ تَوًّا من كبْوَتـهِ، والمتَطلعِ بثقةٍ إلى مستقبلهِ مـن خِـلالِ نِظَـامٍ جُمهـوريّ اتحـاديّ ديمقْراطـيٍ تَعْـدُديّ، عَقَـدنا العـزمَ برجالنـا ونِسـائنا، وشُـيوخنا وشبابنا، على احْتِرامِ قَوَاعدِ القَانُون، وَتحقيقِ العَدْلِ وَالمساواة، وَنبْذِ سِياسَـةِ العُدوان، والاهْتِمَام بِالمَرْأةِ وحُقُوقِهَا، والشَيْخِ وهُمُومهِ، والطِّفْلِ وشُؤُونه، وإشَاعَةِ ثَقَافةِ التَّنَوعِ، ونَزْعِ فَتِيلِ الإرهاب.

نحـنُ شَـعْب العـراقِ الـذي آلـى علـى نَفْسـهِ بكـلِ مُكَوناتـهِ وأطْيافـهِ أنْ يُقَـررَ بحريتـهِ واختيارهِ الاتحاد بنفسهِ، وأن يَتَّعِظَ لِغَدِهِ بأمسهِ، وأن يَسُنَّ من منْظُومَةِ القيمِ والمُثُلِ العليا لِرسَـالاتِ السَّـماءِ ومِـنْ مسْـتَجداتِ عِلْـمِ وحَضَـارةِ الإنْسَـانِ هـذا الدُّسْـتور الـدائم. إنَّ الالتزامَ بهذا الدُّسْتورِ يَحفَظُ للعراقِ اتحادهُ الحُرَّ شَعْباً وأرْضاً وسَيادةً.

البـاب الأول
المبادئ الأساسية

المادة (1) الأصلية

جمهوريـة العـراق دولـةٌ اتحاديـةٌ واحـدةٌ مسـتقلةٌ ذات سـيادة كاملـة، نظـام الحكـم فيهـا جمهوريٌّ نيابيٌّ (برلماني) ديمقراطيٌّ، وهذا الدستور ضامنٌ لوحدة العراق.

المادة (1) المعدلة

جمهورية العراق دولة فدرالية مستقلة ذات سيادة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق.

المادة (2) الأصلية

أولاً:- الإسلام دين الدولة الرسمي، وهو مصدرٌ أساس للتشريع:

أ- لا يجوز سن قانونٍ يتعارض مع ثوابت أحكام الإسلام.

ب- لا يجوز سن قانونٍ يتعارض مع مبادئ الديمقراطية.

ج- لا يجـوز سـن قـانونٍ يتعـارض مـع الحقـوق والحريـات الأساسـية الـواردة فـي هـذا الدستور.

ثانياً:- يضمن هذا الدستور الحفاظ على الهوية الإسلامية لغالبية الشعب العراقي، كما ويضـمن كامـل الحقـوق الدينيـة لجميـع الأفـراد فـي حريـة العقيـدة والممارسـة الدينيـة،

كالمسيحيين، والإيزديين، والصابئة المندائيين.

المادة (2) لم تعدل

المادة (3) الأصلية

العراق بلدٌ متعدد القوميات والأديان والمذاهب، وهو عضوٌ مؤسسٌ وفعال في جامعة الدول العربية وملتزمٌ بميثاقها، وجزءٌ من العالم الإسلامي.

المادة (3) المعدلة

جمهورية العراق دولة مدنية حرة، تقوم على أساس المواطنة ويضمن هذا الدستور تعدد القوميات والأديان.

المادة (4) الأصلية

أولاً:- اللغة العربية واللغة الكردية هما اللغتان الرسميتان للعراق، ويضمن حق العراقيين بتعليم أبنائهم باللغة الأم كالتركمانية، والسريانية، والأرمنية، في المؤسسات التعليمية الحكومية، وفقاً للضوابط التربوية، أو بأية لغة أخرى في المؤسسات التعليمية الخاصة.

ثانياً:- يحدد نطاق المصطلح لغة رسمية، وكيفية تطبيق أحكام هذه المادة بقانونٍ يشمل:

أ- إصدار الجريدة الرسمية باللغتين.

ب- التكلم والمخاطبة والتعبير في المجالات الرسمية كمجلس النواب، ومجلس الوزراء، والمحاكم، والمؤتمرات الرسمية، بأيٍ من اللغتين.

ج- الاعتراف بالوثائق الرسمية والمراسلات باللغتين وإصدار الوثائق الرسمية بهما.

د- فتح مدارس باللغتين وفقاً للضوابط التربوية.

هـ- أية مجالات أخرى يحتّمها مبدأ المساواة، مثل الأوراق النقدية، وجوازات السفر، والطوابع.

ثالثاً:- تستعمل المؤسسات الاتحادية والمؤسسات الرسمية في اقليم كردستان اللغتين.

رابعاً:- اللغة التركمانية واللغة السريانية لغتان رسميتان أخريان في الوحدات الإدارية التي يشكلون فيها كثافةً سكانية.

خامساً:- لكل إقليم أو محافظةٍ اتخاذ أية لغة محلية أخرى، لغةً رسمية إضافية، إذا أقرت غالبية سكانها ذلك باستفتاءٍ عام.

المادة (4) لم تعدل

المادة (5) الأصلية

السيادة للقانون، والشعب مصدر السلطات وشرعيتها، يمارسها بالاقتراع السري العام المباشر وعبر مؤسساته الدستورية.

المادة (5) لم تعدل

المادة (6) الأصلية

يتم تداول السلطة سلمياً، عبر الوسائل الديمقراطية المنصوص عليها في هذا الدستور.

المادة (6) لم تعدل

المادة (7) الأصلية

أولاً:- يحظر كل كيانٍ أو نهجٍ يتبنى العنصرية أو الإرهاب أو التكفير أو التطهير الطائفي، أو يحرض أو يمهد أو يمجد أو يروج أو يبرر له، وبخاصة البعث الصدامي في العراق ورموزه، وتحت أي مسمًى كان، ولا يجوز أن يكون ذلك ضمن التعددية السياسية في العراق، وينظم ذلك بقانون.

ثانياً:- تلتزم الدولة بمحاربة الإرهاب بجميع أشكاله، وتعمل على حماية أراضيها من أن تكون مقراً أو ممراً أو ساحةً لنشاطه.

المادة (7) لم تعدل

المادة (8) الأصلية

يرعى العراق مبدأ حسن الجوار، ويلتزم بعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى، ويسعى لحل النزاعات بالوسائل السلمية، ويقيم علاقاته على أساس المصالح المشتركة والتعامل بالمثل، ويحترم التزاماته الدولية.

المادة (8) المعدلة

أولا: يرعى العراق مبدأ حسن الجوار، ويلتزم بعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى، ويسعى لحل النزاعات بالوسائل السلمية، ويقيم علاقاته على أساس المصالح المشتركة والتعامل بالمثل، ويحترم التزاماته الدولية.

ثانياً: تحترم الحكومة العراقية وتنفذ التزامات العراق الدولية الخاصة بمنع انتشار وتطوير وإنتاج واستخدام الأسلحة النووية والكيميائية والبيولوجية، ويمنع ما يتصل بتطويرها وتصنيعها وإنتاجها واستخدامها من معدات ومواد وتكنولوجيا وأنظمة للاتصال.

المادة (9) الأصلية

أولاً:-

أ- تتكون القوات المسلحة العراقية والأجهزة الأمنية من مكونات الشعب العراقي، بما يراعي توازنها وتماثلها دون تمييزٍ أو إقصاء، وتخضع لقيادة السلطة المدنية، وتدافع عن العراق، ولا تكون أداةً لقمع الشعب العراقي، ولا تتدخل في الشؤون السياسية، ولا دور لها في تداول السلطة.

ب- يحظر تكوين ميليشيات عسكرية خارج اطار القوات المسلحة.

ج- لا يجوز للقوات المسلحة العراقية وأفرادها، وبضمنهم العسكريون العاملون في وزارة الدفاع أو أية دوائر أو منظمات تابعة لها، الترشيح في انتخاباتٍ لإشغال مراكز سياسية، ولا يجوز لهم القيام بحملات انتخابية لصالح مرشحين فيها، ولا المشاركة في غير ذلك من الأعمال التي تمنعها أنظمة وزارة الدفاع، ويشمل عدم الجواز هذا أنشطة أولئك الأفراد المذكورين آنفاً التي يقومون بها بصفتهم الشخصية أو الوظيفية، دون أن يشمل ذلك حقهم بالتصويت في الانتخابات.

د- يقوم جهاز المخابرات الوطني العراقي بجمع المعلومات، وتقويم التهديدات الموجهة للأمن الوطني، وتقديم المشورة للحكومة العراقية، ويكون تحت السيطرة المدنية، ويخضع لرقابة السلطة التشريعية، ويعمل وفقاً للقانون، وبموجب مبادئ حقوق الإنسان المعترف بها.

هـ-تحترم الحكومة العراقية، وتنفذ، التزامات العراق الدولية الخاصة بمنع انتشار وتطوير وإنتاج واستخدام الأسلحة النووية والكيميائية والبيولوجية، ويُمنع ما يتصل بتطويرها وتصنيعها وإنتاجها واستخدامها من معداتٍ ومواد وتكنولوجيا وأنظمةٍ للاتصال.

ثانياً:- تنظم خدمة العلم بقانون.

المادة (9) المعدلة

أولاً:

أ - تتكون القوات المسلحة العراقية والأجهزة الأمنية من أبناء الشعب العراقي، وبما يراعي توازنها وتماثلها دون تمييزٍ أو إقصاء، وتخضع لقيادة السلطة المدنية، ولا دور لها في تداول السلطة.

ب - تكون مقرات القوات المسلحة خارج المدن.

ج – يحظر تكوين تنظيمات مسلحة خارج إطار القوات المسلحة والأجهزة الأمنية.

د – يحصر السلاح بيد الدولة.

ه- لا يجوز لأفراد القوات المسلحة العراقية والأجهزة الأمنية الانتماء للأحزاب السياسية أو الترشح في الانتخابات لشغل مناصب سياسية إلا بعد تقديم استقالاتهم أو إحالتهم على التقاعد قبل ستة أشهر من تاريخ فتح باب الترشيح، ولا يجوز لهم القيام بحملات انتخابية لصالح مرشحين فيها، دون أن يشمل ذلك حقهم بالتصويت في الانتخابات أو الاستفتاء.

ثانياً:

أ - ينظم بقانون عمل الأجهزة الأمنية.

ب - يقوم جهاز المخابرات الوطني العراقي بجمع المعلومات، وتقييم التهديدات الموجهة للأمن الوطني، وتقديم المشورة للحكومة العراقية، ويعمل وفقاً لمبادئ حقوق الإنسان المعترف

بها، ويرتبط بمجلس الوزراء ويخضع لرقابة مجلس النواب وينظم عمله بقانون.

ثالثاً: خدمة العلم واجب وطني على كل عراقي وينظم ذلك بقانون.

المادة (10) الأصلية

العتبات المقدسة، والمقامات الدينية في العراق، كياناتٌ دينيةٌ وحضارية، وتلتزم الدولة بتأكيد وصيانة حرمتها، وضمان ممارسة الشعائر بحرية فيها.

المادة (10) لم تعدل

المادة (11) الأصلية

بغداد عاصمة جمهورية العراق.

المادة (11) لم تعدل

المادة (12) الأصلية

أولاً:- ينظم بقانونٍ، علم العراق وشعاره ونشيده الوطني بما يرمز إلى مكونات الشعب العراقي.

ثانياً:- تنظم بقانونٍ، الأوسمة والعطلات الرسمية والمناسبات الدينية والوطنية والتقويم الهجري والميلادي.

المادة (12) المعدلة

اولا: ينظم بقانون، علم العراق وشعاره ونشيده الوطني بما يرمز الى وحدة الشعب العراقي.

ثانياً: تنظم بقانون العطلات الرسمية والأوسمة.

المادة (13) الأصلية

أولاً:- يُعدُ هذا الدستور القانون الأسمى والأعلى في العراق، ويكون ملزماً في أنحائه كافة، وبدون استثناء.

ثانياً:- لا يجوز سن قانونٍ يتعارض مع هذا الدستور، ويُعد باطلاً كل نصٍ يرد في دساتير الأقاليم، أو أي نصٍ قانونيٍ آخر يتعارض معه.

المادة (13) لم تعدل

الباب الثاني

الحقوق والحريات

الفصل الأول

الحقوق

الفرع الأول: الحقوق المدنية والسياسية

المادة (14) الأصلية

العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييزٍ بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل

أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي.

المادة (14) لم تعدل

المادة (15) الأصلية

لكل فردٍ الحق في الحياة والأمن والحرية، ولا يجوز الحرمان من هذه الحقوق أو تقييدها إلا وفقاً للقانون، وبناءً على قرارٍ صادرٍ من جهةٍ قضائيةٍ مختصة.

المادة (15) لم تعدل

المادة (16) الأصلية

تكافؤ الفرص حقٌ مكفولٌ لجميع العراقيين، وتكفل الدولة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك.

المادة (16) لم تعدل

المادة (17) الأصلية

أولاً:- لكل فردٍ الحق في الخصوصية الشخصية، بما لا يتنافى مع حقوق الآخرين، والآداب العامة.

ثانياً:- حرمة المساكن مصونةٌ، ولا يجوز دخولها أو تفتيشها أو التعرض لها إلا بقرارٍ قضائي، ووفقاً للقانون.

المادة (17) لم تعدل

المادة (18) الأصلية

أولاً:- الجنسية العراقية حقٌ لكل عراقي، وهي أساس مواطنته.

ثانياً:- يعدُ عراقياً كل من ولد لأبٍ عراقي أو لأُمٍ عراقية، وينظم ذلك بقانون.

ثالثاً:-

أ- يحظر إسقاط الجنسية العراقية عن العراقي بالولادة لأي سببٍ من الأسباب، ويحق لمن أُسقطت عنه طلب استعادتها، وينظم ذلك بقانون.

ب- تسحب الجنسية العراقية من المتجنس بها في الحالات التي ينص عليها القانون.

رابعاً:- يجوز تعدد الجنسية للعراقي، وعلى من يتولى منصباً سيادياً أو أمنياً رفيعاً، التخلي عن أية جنسيةٍ أخرى مكتسبة، وينظم ذلك بقانون.

خامساً:- لا تمنح الجنسية العراقية لأغراض سياسة التوطين السكاني المخل بالتركيبة السكانية في العراق.

سادساً:- تنظم أحكام الجنسية بقانونٍ، وينظر في الدعاوى الناشئة عنها من قبل المحاكم المختصة.

المادة (18) المعدلة

أولاً:- الجنسية العراقية حقٌ لكل عراقي، وهي أساس مواطنته.

ثانياً:- يعدُ عراقياً كل من ولد لأبٍ عراقي أو لأُمٍ عراقية، وينظم ذلك بقانون.

ثالثاً:-

أ. يحظر إسقاط الجنسية العراقية عن العراقي بالولادة لأي سببٍ من الأسباب، ويحق لمن أُسقطت عنه طلب استعادتها، وينظم ذلك بقانون.

ب. تسحب الجنسية العراقية من المتجنس بها في الحالات التي ينص عليها القانون.

رابعا:

أ. يجوز تعدد الجنسية للعراقي.

ب. يحظر على مزدوج الجنسية او متعددها تولي منصب مدير عام او من بدرجته فما فوق في المؤسسات الرسمية الحكومية.

ج. يحظر على مزدوج الجنسية أو متعددها الانضمام إلى القوات المسلحة او الأجهزة الأمنية.

خامساً:- لا تمنح الجنسية العراقية لأغراض سياسة التوطين السكاني المخل بالتركيبة السكانية في العراق.

سادساً:- تنظم أحكام الجنسية بقانونٍ، وينظر في الدعاوى الناشئة عنها من قبل المحاكم المختصة.

المادة (19) الأصلية

أولاً:- القضاء مستقل لا سلطان عليه لغير القانون.

ثانياً:- لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، ولا عقوبة إلا على الفعل الذي يعده القانون وقت اقترافه جريمة، ولا يجوز تطبيق عقوبة أشد من العقوبة النافذة وقت ارتكاب الجريمة.

ثالثاً:- التقاضي حقٌ مصونٌ ومكفولٌ للجميع.

رابعاً: حق الدفاع مقدسٌ ومكفولٌ في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة.

خامساً:- المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمةٍ قانونيةٍ عادلةٍ، ولا يحاكم المتهم عن التهمة ذاتها مرةً أخرى بعد الإفراج عنه، إلا إذا ظهرت أدلةٌ جديدة.

سادساً:- لكل فردٍ الحق في أن يعامل معاملةً عادلةً في الإجراءات القضائية والإدارية.

سابعاً:- جلسات المحاكم علنيةٌ إلا إذا قررت المحكمة جعلها سريةً.

ثامناً:- العقوبة شخصيةٌ.

تاسعاً:- ليس للقوانين أثرٌ رجعي ما لم يُنص على خلاف ذلك، ولا يشمل هذا الاستثناء قوانين الضرائب والرسوم.

عاشراً:- لا يسري القانون الجزائي بأثرٍ رجعي إلا إذا كان أصلحَ للمتهم.

حادي عشر:- تنتدب المحكمة محامياً للدفاع عن المتهم بجنايةٍ أو جنحةٍ لمن ليس له محامٍ يدافع عنه، وعلى نفقة الدولة.

ثاني عشر:-

أ. يحظر الحجز.

ب. لا يجوز الحبس أو التوقيف في غير الأماكن المخصصة لذلك وفقاً لقوانين السجون المشمولة بالرعاية الصحية والاجتماعية والخاضعة لسلطات الدولة.

ثالث عشر:- تعرض أوراق التحقيق الابتدائي على القاضي المختص خلال مدة لا تتجاوز أربعاً وعشرين ساعة من حين القبض على المتهم، ولا يجوز تمديدها إلا مرة واحدة وللمدة ذاتها.

المادة (19) لم تعدل

المادة (20) الأصلية

للمواطنين رجالاً ونساءً، حق المشاركة في الشؤون العامة، والتمتع بالحقوق السياسية، بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشيح.

المادة (20) المعدلة

للمواطنين رجالاً ونساءً، حق المشاركة في الشؤون العامة، والتمتع بالحقوق السياسية، بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشح، مع مراعاة تمثيل المرأة في المناصب القيادية.

المادة (21) الأصلية

أولاً:- يحظر تسليم العراقي إلى الجهات والسلطات الأجنبية.

ثانياً:- ينظم حق اللجوء السياسي إلى العراق بقانونٍ، ولا يجوز تسليم اللاجئ السياسي إلى جهةٍ أجنبية، أو إعادته قسراً إلى البلد الذي فرّ منه.

ثالثاً:- لا يمنح حق اللجوء السياسي إلى المتهم بارتكاب جرائم دولية أو إرهابية، أو كل من الحقَ ضرراً بالعراق.

المادة (21) لم تعدل

الفرع الثاني: الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

المادة (22) الأصلية

أولاً:- العمل حقٌ لكل العراقيين بما يضمن لهم حياةً كريمةً.

ثانياً:- ينظم القانون، العلاقة بين العمال وأصحاب العمل على أسسٍ اقتصادية، مع مراعاة قواعد العدالة الاجتماعية.

ثالثاً:- تكفل الدولة حق تأسيس النقابات والاتحادات المهنية، أو الانضمام إليها، وينظم ذلك بقانون.

المادة (22) المعدلة

أولاً:- العمل حقٌ لكل العراقيين بما يضمن لهم حياةً كريمةً.

ثانيا: **ينظم القانون، العلاقة بين العمال وأصحاب العمل على أسس اقتصادية، مع مراعاة قواعد العدالة الاجتماعية بما يكفل تشغيل اكبر نسبة من الأيدي العاملة العراقية.**

ثالثاً:- تكفل الدولة حق تأسيس النقابات والاتحادات المهنية، أو الانضمام إليها، وينظم ذلك بقانون.

المادة (23) الأصلية

أولاً:- الملكية الخاصة مصونةٌ، ويحق للمالك الانتفاع بها واستغلالها والتصرف بها، في حدود القانون.

ثانياً:- لا يجوز نزع الملكية إلا لأغراض المنفعة العامة مقابل تعويضٍ عادل، وينظم ذلك بقانون.

ثالثاً:-

أ. للعراقي الحق في التملك في أي مكانٍ في العراق، ولا يجوز لغيره تملك غير المنقول، إلا ما استثني بقانون.

ب. يحظر التملك لأغراض التغيير السكاني.

المادة (23) المعدلة

أولاً: الملكية الخاصة مصونةٌ، ويحق للمالك الانتفاع بها واستغلالها والتصرف بها، في حدود القانون.

ثانياً: لا يجوز نزع الملكية إلا لأغراض المنفعة العامة مقابل تعويضٍ عادل، وينظم ذلك بقانون.

ثالثاً:

أ. للعراقي الحق في التملك في أي مكانٍ في العراق، ولا يجوز لغيره تملك غير المنقول، إلا ما استثني بقانون.

ب. تكفل الدولة حصول العراقي على قطعة ارض او وحدة سكنية في اي مكان في العراق.

ج. يحظر التملك لأغراض التغيير السكاني.

المادة (24) الأصلية

تكفل الدولة حرية الانتقال للأيدي العاملة والبضائع ورؤوس الأموال العراقية بين الأقاليم والمحافظات، وينظم ذلك بقانون.

المادة (24) لم تعدل

المادة (25) الأصلية

تكفل الدولة إصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصاديةٍ حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده، وتنويع مصادره، وتشجيع القطاع الخاص وتنميته.

المادة (25) المعدلة

أولا: تكفل الدولة إصلاح الاقتصاد العراقي على أسس اقتصادية حديثة تتناسب مع البيئة الاقتصادية بما يضمن استثمار جميع الموارد المادية والبشرية وتنويع مصادر الدخل لأحداث تنمية اقتصادية مستدامة في جميع المرافق الخدمية والإنتاجية واستخدام أدوات السياسة الاقتصادية والمالية من أجل توزيع وإعادة توزيع الدخل.

ثانيا: تدعم الدولة دور القطاع الخاص ومنظماته المهنية لتأخذ دورها الريادي في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ثالثا: تلتزم الدولة بدعم القطاع الخاص وتتحمل جزء من كلف المنتوج الوطني حسب الواقع الاقتصادي للدولة، وينظم ذلك بقانون.

المادة (26) الأصلية

تكفل الدولة تشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة، وينظم ذلك بقانون.

المادة (26) لم تعدل

المادة (27) الأصلية

أولاً:- للأموال العامة حُرمة، وحمايتها واجِب على كل مواطن.

ثانياً:- تنظم بقانونٍ، الأحكام الخاصة بحفظ أملاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف فيها، والحدود التي لا يجوز فيها النزول عن شيءٍ من هذه الأموال.

المادة (27) المعدلة

أولا: لأموال الدولة حرمة، وعدم المساس بها واجب على كل مواطن.

ثانياً:تنظم بقانونٍ، الأحكام الخاصة بحفظ أملاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف فيها، والحدود التي لا يجوز فيها النزول عن شيءٍ من هذه الأموال.

المادة (28) الأصلية

أولاً:- لا تفرض الضرائب والرسوم، ولا تعدل، ولا تجبى، ولا يعفى منها، إلا بقانون.

ثانياً:- يعفى أصحاب الدخول المنخفضة من الضرائب، بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة، وينظم ذلك بقانون.

المادة (28) لم تعدل

المادة (29) الأصلية

أولاً:-

أ- الأسرة أساس المجتمع، وتحافظ الدولة على كيانها وقيمها الدينية والأخلاقية والوطنية.

ب- تكفل الدولة حماية الأمومة والطفولة والشيخوخة، وترعى النشئ والشباب، وتوفر لهم الظروف المناسبة لتنمية ملكاتهم وقدراتهم.

ثانياً:- للأولاد حقٌ على والديهم في التربية والرعاية والتعليم، وللوالدين حقٌ على أولادهم في الاحترام والرعاية، ولاسيما في حالات العوز والعجز والشيخوخة.

ثالثاً:- يحظر الاستغلال الاقتصادي للأطفال بصوره كافة، وتتخذ الدولة الإجراءات الكفيلة بحمايتهم.

رابعاً:- تمنع كل أشكال العنف والتعسف في الأسرة والمدرسة والمجتمع.

المادة (29) المعدلة

أولاً:

أ. الأسرة أساس المجتمع، وتحافظ الدولة على كيانها وقيمها الدينية والأخلاقية والوطنية.

ب. تكفل الدولة حماية الأمومة والطفولة والشيخوخة، وترعى النشئ والشباب، وتوفر لهم الظروف المناسبة لتنمية ملكاتهم وقدراتهم.

ج. تحرص الدولة على توفير الظروف الكفيلة بتنمية قدرات الشباب وتفعيل طاقاتهم وتعمل على تحملهم المسؤولية وعلى توسيع إسهامهم في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية.

ثانياً: للأولاد حقٌ على والديهم في التربية والرعاية والتعليم، وللوالدين حقٌ على أولادهم في الاحترام والرعاية، ولاسيما في حالات العوز والعجز والشيخوخة.

ثالثاً: يحظر الاستغلال الاقتصادي للأطفال بصوره كافة، وتتخذ الدولة الإجراءات الكفيلة بحمايتهم.

رابعاً: تمنع كل أشكال العنف والتعسف في الأسرة والمدرسة والمجتمع.

المادة (30) الأصلية

أولاً:- تكفل الدولة للفرد وللأسرة - وبخاصة الطفل والمرأة - الضمان الاجتماعي والصحي، والمقومات الأساسية للعيش في حياةٍ حرةٍ كريمة، تؤمن لهم الدخل المناسب، والسكن الملائم.

ثانياً:- تكفل الدولة الضمان الاجتماعي والصحي للعراقيين في حال الشيخوخة أو المرض أو العجز عن العمل أو التشرد أو اليتم أو البطالة، وتعمل على وقايتهم من الجهل والخوف والفاقة، وتوفر لهم السكن والمناهج الخاصة لتأهيلهم والعناية بهم، وينظم ذلك

بقانون.

المادة (30) لم تعدل

المادة (31) الأصلية

أولاً:- لكل عراقي الحق في الرعاية الصحية، وتعنى الدولة بالصحة العامة، وتكفل وسائل الوقاية والعلاج بإنشاء مختلف أنواع المستشفيات والمؤسسات الصحية.

ثانياً:- للأفراد والهيئات إنشاء مستشفياتٍ أو مستوصفاتٍ أو دور علاجٍ خاصة، وبإشرافٍ من الدولة، وينظم ذلك بقانون.

المادة (31) لم تعدل

المادة (32) الأصلية

ترعى الدولة المعاقين وذوي الاحتياجات الخاصة، وتكفل تأهيلهم بغية دمجهم في المجتمع، وينظم ذلك بقانون.

المادة (32) لم تعدل

المادة (33) الأصلية

أولاً:- لكل فرد حق العيش في ظروفٍ بيئيةٍ سليمة.

ثانياً:- تكفل الدولة حماية البيئة والتنوع الإحيائي والحفاظ عليهما.

المادة (33) لم تعدل

المادة (34) الأصلية

أولاً:- التعليم عاملٌ أساس لتقدم المجتمع وحقٌ تكفله الدولة، وهو إلزاميٌ في المرحلة الابتدائية، وتكفل الدولة مكافحة الأمية.

ثانياً:- التعليم المجاني حقٌ لكل العراقيين في مختلف مراحله.

ثالثاً:- تشجع الدولة البحث العلمي للأغراض السلمية بما يخدم الإنسانية، وترعى التفوق والإبداع والابتكار ومختلف مظاهر النبوغ.

رابعاً:- التعليم الخاص والأهلي مكفولٌ، وينظم بقانون.

المادة (34) المعدلة

اولا: **التعليم عامل أساس لتقدم المجتمع وحق تكفله الدولة، وهو إلزامي حتى المرحلة المتوسطة، وتكفل الدولة مكافحة الأمية بأشكالها كافة.**

ثانياً:- التعليم المجاني حقٌ لكل العراقيين في مختلف مراحله.

ثالثاً:- تشجع الدولة البحث العلمي للأغراض السلمية بما يخدم الإنسانية، وترعى التفوق والإبداع والابتكار ومختلف مظاهر النبوغ.

رابعاً:- التعليم الخاص والأهلي مكفولٌ، وينظم بقانون.

المادة (35) الأصلية

ترعى الدولة النشاطات والمؤسسات الثقافية بما يتناسب مع تاريخ العراق الحضاري والثقافي، وتحرص على اعتماد توجهاتٍ ثقافيةٍ عراقيةٍ أصيلة.

المادة (35) المعدلة

اولا: ترعى الدولة النشاطات والمؤسسات الثقافية بما يتناسب مع تاريخ العراق الحضاري والثقافي، وتحرص على اعتماد توجهاتٍ ثقافيةٍ عراقيةٍ أصيلة.

ثانيا: تكفل الدولة حق استخدام التكنولوجيا والتقنيات الحديثة بما لا يضر المصلحة العامة، وينظم ذلك بقانون

المادة (36) الأصلية

ممارسة الرياضة حقٌ لكل فرد، وعلى الدولة تشجيع أنشطتها ورعايتها، وتوفير مستلزماتها.

المادة (36) لم تعدل

الفصل الثاني

الحريات

المادة (37) الأصلية

أولاً:-

أ. حرية الإنسان وكرامته مصونةٌ.

ب. لا يجوز توقيف أحد أو التحقيق معه إلا بموجب قرارٍ قضائي.

ج. يحرم جميع أنواع التعذيب النفسي والجسدي والمعاملة غير الإنسانية، ولا عبرة بأي اعتراف انتزع بالإكراه أو التهديد أو التعذيب، وللمتضرر المطالبة بالتعويض عن الضرر المادي والمعنوي الذي أصابه وفقاً للقانون.

ثانياً:- تكفل الدولة حماية الفرد من الإكراه الفكري والسياسي والديني.

ثالثاً:- يحرم العمل القسري (السخرة)، والعبودية وتجارة العبيد (الرقيق)، ويحرم الاتجار بالنساء والأطفال، والاتجار بالجنس.

المادة (37) المعدلة

أولاً:-

أ. حرية الإنسان وكرامته مصونةٌ.

ب. لا يجوز توقيف أحد أو التحقيق معه إلا بموجب قرارٍ قضائي.

ج. يحرم جميع أنواع التعذيب النفسي والجسدي والمعاملة غير الإنسانية، ولا عبرة بأي اعتراف انتزع بالإكراه أو التهديد أو التعذيب، وللمتضرر المطالبة بالتعويض عن الضرر

المادي والمعنوي الذي أصابه وفقاً للقانون.

ثانياً:- تكفل الدولة حماية الفرد من الإكراه الفكري والسياسي والديني.

ثالثا: يحرم العمل القسري والسخرة والعبودية وتجارة العبيد والرقيق والاتجار بالنساء والاطفال والجنس والاعضاء البشرية.

المادة (38) الأصلية

تكفل الدولة، بما لا يخل بالنظام العام والآداب:

أولاً:- حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل.

ثانياً:- حرية الصحافة والطباعة والإعلان والإعلام والنشر.

ثالثاً:- حرية الاجتماع والتظاهر السلمي، وتنظم بقانون.

المادة (38) المعدلة

تكفل الدولة، بما لا يخل بالنظام العام والآداب:

أولاً:- حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل.

ثانياً:- حرية الصحافة والطباعة والإعلان والإعلام والنشر.

ثالثا: حرية الاجتماع والتظاهر والإضراب والاعتصام المدني السلمي بعد إخطار الجهات المختصة، وينظم ذلك بقانون.

رابعا: حرية الحصول على المعلومة، وينظم ذلك بقانون.

المادة (39) الأصلية

أولاً:- حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية، أو الانضمام إليها، مكفولةٌ، وينظم ذلك بقانون.

ثانياً:- لا يجوز إجبار أحدٍ على الانضمام إلى أي حزبٍ أو جمعيةٍ أو جهةٍ سياسية، أو إجباره على الاستمرار في العضوية فيها.

المادة (39) المعدلة

أولاً:- حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية، أو الانضمام إليها، مكفولةٌ، وينظم ذلك بقانون.

ثانيا: لا يجوز إجبار احد على الانضمام إلى أي حزب او جمعية او إجباره على الاستمرار في العضوية فيها.

المادة (40) الأصلية

حرية الاتصالات والمراسلات البريدية والبرقية والهاتفية والالكترونية وغيرها مكفولةٌ، ولا يجوز مراقبتها أو التنصت عليها، أو الكشف عنها، إلا لضرورةٍ قانونيةٍ وأمنية، وبقرارٍ قضائي.

المادة (40) المعدلة

أولا: حرية الاتصالات والمراسلات البريدية والبرقية والهاتفية والالكترونية وغيرها مكفولة، ولا يجوز مراقبتها او التنصت عليها، او الكشف عنها، الا لضرورة قانونية وأمنية، وبقرار قضائي.

ثانيا: **حرية استخدام التكنولوجيا والتقنيات الحديثة.**

ثالثا: **امن المعلومات مكفول دستورياً، وينظم ذلك بقانون.**

المادة (41) الأصلية

العراقيون أحرارٌ في الالتزام بأحوالهم الشخصية، حسب دياناتهم أو مذاهبهم أو معتقداتهم أو اختياراتهم، وينظم ذلك بقانون.

المادة (41) لم تعدل

المادة (42) الأصلية

لكل فرد حرية الفكر والضمير والعقيدة.

المادة (42) لم تعدل

المادة (43) الأصلية

أولاً:- أتباع كل دينٍ أو مذهبٍ أحرارٌ في:

أ. ممارسة الشعائر الدينية، بما فيها الشعائر الحسينية.

ب. إدارة الأوقاف وشؤونها ومؤسساتها الدينية، وينظم ذلك بقانون.

ثانياً:- تكفل الدولة حرية العبادة وحماية أماكنها.

المادة (43) لم تعدل

المادة (44) الأصلية

أولاً:- للعراقي حرية التنقل والسفر والسكن داخل العراق وخارجه.

ثانياً:- لا يجوز نفي العراقي، أو إبعاده، أو حرمانه من العودة إلى الوطن.

المادة (44) المعدلة

أولا: للعراقي حرية التنقل والسفر والسكن داخل العراق وخارجه.

ثانيا: لا يجوز نفي العراقي، او إبعاده، او حرمانه من العودة إلى الوطن.

ثالثا: **يحظر التهجير القسري والتهجير لأغراض التغيير الديموغرافي.**

المادة (45) الأصلية

أولاً:- تحرص الدولة على تعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني، ودعمها وتطويرها واستقلاليتها، بما ينسجم مع الوسائل السلمية لتحقيق الأهداف المشروعة لها، وينظم ذلك بقانون.

ثانياً:- تحرص الدولة على النهوض بالقبائل والعشائر العراقية، وتهتم بشؤونها بما ينسجم مع الدين والقانون، وتعزز قيمها الإنسانية النبيلة، بما يساهم في تطوير المجتمع، وتمنع الأعراف العشائرية التي تتنافى مع حقوق الإنسان.

المادة (45) المعدلة

أولاً: تحرص الدولة على تعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني، ودعمها وتطويرها واستقلاليتها، بما ينسجم مع الوسائل السلمية لتحقيق الأهداف المشروعة لها، وينظم ذلك بقانون.

ثانيا: تحرص الدولة على النهوض بالقبائل والعشائر العراقية، وتعزز قيمها الإنسانية النبيلة، وتمنع الأعراف العشائرية التي تتنافى مع الدين والقانون وحقوق الإنسان.

المادة (46) الأصلية

لا يكون تقييد ممارسة أيٍ من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور أو تحديدها إلا بقانون أو بناءً عليه، على أنّ لا يمس ذلك التحديد والتقييد جوهر الحق أو الحرية.

المادة (46) المعدلة

أولا: لا يكون تحديد ممارسة أي من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور او تقييدها إلا بقانون او بناء عليه، على أن لا يمس ذلك التحديد والتقييد جوهر الحق او الحرية.

ثانيا: تكفل الدولة تعويضا عادلاً لمن وقع عليه ضرر ناشئ عن تقييد او اعتداء على حق او حرية.

الباب الثالث
السلطات الاتحادية الفدرالية

المادة (47) الأصلية

تتكون السلطات الاتحادية، من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهماتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات.

المادة (47) المعدلة

تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات.

الفصل الاول
السلطة التشريعية

المادة (48) الأصلية

النص الأصلي

(تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد.)

المادة (48) المعدلة

يتكون البرلمان الفدرالي من مجلس النواب ومجلس الاتحاد.

الفرع الأول: مجلس النواب

المادة (49) الأصلية

أولاً:- يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه.

ثانياً:- يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب أن يكون عراقياً كامل الأهلية.

ثالثاً:- تنظم بقانونٍ، شروط المرشح والناخب وكل ما يتعلق بالانتخاب.

رابعاً:- يستهدف قانون الانتخابات تحقيق نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن الربع من عدد أعضاء مجلس النواب.

خامساً:- يقوم مجلس النواب بسنِ قانونٍ يعالج حالات استبدال أعضائه عند الاستقالة أو الإقالة أو الوفاة.

سادساً:- لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب، وأي عملٍ، أو منصبٍ رسمي آخر.

المادة (49) المعدلة

أولا:

أ. يتكون مجلس النواب من (329) عضواً يمثلون الشعب العراقي بأكمله وعلى أساس عدد سكان كل محافظة أو إقليم، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر التنوعات القومية والدينية فيه.

ب-تلتزم الحكومة بإجراء العد والحصر أو التعداد العام للسكان قبل كل انتخابات نيابية.

ج – يجري اعتماد نتائج العد والحصر أو التعداد العام للسكان لغرض إجراء انتخابات مجالس المحافظات.

ثانياً: يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب أن يكون عراقياً كامل الأهلية.

ثالثاً: تنظم بقانونٍ، شروط المرشح والناخب وكل ما يتعلق بالانتخاب.

رابعاً: يستهدف قانون الانتخابات تحقيق نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن الربع من عدد أعضاء مجلس النواب.

خامساً:يقوم مجلس النواب بسنِ قانونٍ يعالج حالات استبدال أعضائه عند الاستقالة أو الإقالة أو الوفاة.

سادساً:

أ. لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب واي عمل، أو منصب رسمي آخر.

ب. لعضو المجلس ممارسة العمل التطوعي او الخيري وبموافقة رئيس المجلس.

المادة (50) الأصلية

يؤدي عضو مجلس النواب اليمين الدستورية أمام المجلس، قبل أن يباشر عمله، بالصيغة الآتية:

(أُقسم بالله العلي العظيم، أن أؤدي مهماتي ومسؤولياتي القانونية، بتفانٍ وإخلاص، وأن أحافظ على استقلال العراق وسيادته، وأرعى مصالح شعبه، وأسهر على سلامة أرضه وسمائه ومياهه وثرواته ونظامه الديمقراطي الاتحادي، وأن أعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة، واستقلال القضاء، والتزم بتطبيق التشريعات بأمانةٍ وحياد، والله على ما أقول شهيد).

المادة (50) المعدلة

أولا: يؤدي عضو مجلس النواب اليمين الدستورية أمام المجلس، قبل أن يباشر عمله، بالصيغة الآتية: (أقسم بالله العلي العظيم، أن أؤدي واجباتي، بتفانٍ وإخلاص، وأن أحافظ على استقلال العراق وسيادته، وأرعى مصالح شعبه، وأسهر على سلامة أرضه وسمائه ومياهه وثرواته ونظامه الديمقراطي الاتحادي، وأن أعمل على صيانة الحقوق والحريات العامة والخاصة، واستقلال القضاء، وألتزم بتطبيق التشريعات بأمانة وحياد، والله على ما أقول شهيد).

ثانيا: تنتهي عضوية النائب الذي لم يؤدي اليمين الدستورية في غضون ثلاثين يوماً بدون عذر مشروع يقدره المجلس.

المادة (51) الأصلية

يضع مجلس النواب نظاماً داخلياً له لتنظيم سير العمل فيه.

المادة (51) المعدلة

يشرّع مجلس النواب نظاماً داخلياً لتنظيم سير العمل فيه.

المادة (52) الأصلية

أولاً:- يبت مجلس النواب في صحة عضوية أعضائه، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض، بأغلبية ثلثي أعضائه.

ثانياً:- يجوز الطعن في قرار المجلس أمام المحكمة الاتحادية العليا، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره.

المادة (52) المعدلة

أولا: يبت مجلس النواب في صحة عضوية أعضائه وبالأغلبية المطلقة خلال ثلاثين يوماً من تأريخ أداء المجلس اليمين الدستورية وفي حالْ عدم البت في الاعتراض خلال الفترة المذكورة يعد رفضاً للاعتراض.

ثانيا: **يجوز الطعن في قرار المجلس أمام المحكمة الاتحادية العليا، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره حقيقة او حكماً.**

ثالثا: **للمرشح حق الطعن أمام المحكمة الاتحادية العليا بعد انتهاء مدة الثلاثين يوماً من تاريخ أداء أعضاء المجلس اليمين الدستورية.**

المادة (53) الأصلية

أولاً:- تكون جلسات مجلس النواب علنيةً إلا إذا ارتأى لضرورةٍ خلاف ذلك.

ثانياً:- تنشر محاضر الجلسات بالوسائل التي يراها المجلس مناسبةً.

المادة (53) لم تعدل

المادة (54) الأصلية

يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسومٍ جمهوري، خلال خمسة عشرَ يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة، وتعقد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سناً لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه، ولا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة آنفاً.

المادة (54) المعدلة

يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة، وتعقد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سناً لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه.

المادة (55) الأصلية

ينتخب مجلس النواب في أول جلسةٍ له رئيساً، ثم نائباً أول ونائباً ثانياً، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، بالانتخاب السري المباشر.

المادة (55) المعدلة

أولا: **يعلن رئيس السن الكتلة الأكبر.**

ثانيا: **ينتخب مجلس النواب في أول جلسة له رئيساً، ثم نائباً أول ونائباً ثانيا، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، بالاقتراع السري المباشر.**

المادة (56) الأصلية

أولاً: تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنواتٍ تقويمية، تبدأ بأول جلسةٍ له، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة.

ثانياً: يجري انتخاب مجلس النواب الجديد قبل خمسةٍ وأربعين يوماً من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية السابقة.

المادة (56) المعدلة

اولا: **تكون مدة الدورة النيابية لمجلس النواب أربع سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة له،**

وتنتهي بنهاية السنة الرابعة.

ثانيا: يجري انتخاب مجلس النواب الجديد قبل خمسة وأربعين يوماً من تأريخ انتهاء الدورة النيابية.

المادة (57) الأصلية

لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين أمدهما ثمانية أشهر، يحدد النظام الداخلي كيفية انعقادهما، ولا ينتهي فصل الانعقاد الذي تعرض فيه الموازنة العامة إلا بعد الموافقة عليها.

المادة (57) لم تعدل

المادة (58) الأصلية

أولاً:- لرئيس الجمهورية، أو لرئيس مجلس الوزراء، أو لرئيس مجلس النواب، أو لخمسين عضواً من أعضاء المجلس، دعوة مجلس النواب إلى جلسةٍ استثنائية، ويكون الاجتماع مقتصراً على الموضوعات التي أوجبت الدعوة إليه.

ثانياً:- يتم تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما لا يزيد على ثلاثين يوماً، لانجاز المهمات التي تستدعي ذلك، بناءً على طلبٍ من رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الوزراء، أو رئيس مجلس النواب، أو خمسين عضواً من أعضاء المجلس.

المادة (58) المعدلة

أولا: لرئيس الجمهورية، أو لرئيس مجلس الوزراء، أو لرئيس مجلس النواب، أو لخمس أعضاء المجلس، دعوة مجلس النواب الى جلسة استثنائية، ويكون الاجتماع مقتصراً على الموضوعات التي أوجبت الدعوة إليه.

ثانيا: يتم تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما لا يزيد عن ثلاثين يوماً، لإنجاز المهمات التي تستدعي ذلك، بناءً على طلب من رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الوزراء، او رئيس مجلس النواب، أو خُمس أعضاء المجلس.

المادة (59) الأصلية

أولاً:- يتحقق نصاب انعقاد جلسات مجلس النواب بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.

ثانياً:- تتخذ القرارات في جلسات مجلس النواب بالأغلبية البسيطة، بعد تحقق النصاب، ما لم يُنص على خلاف ذلك.

المادة (59) لم تعدل

المادة (60) الأصلية

أولاً:- مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.

ثانياً:- مقترحات القوانين تقدم من عشرةٍ من أعضاء مجلس النواب، أو من إحدى لجانه المختصة.

المادة (60) المعدلة

أولاً: مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء.

ثانياً: يتم التصويت على القوانين في جلسات مجلس النواب بالأغلبية المطلقة ما لم ينص على خلاف ذلك.

ثالثا: مقترحات القوانين تقدم من عشرةٍ من أعضاء مجلس النواب، أو من إحدى لجانه المختصة.

رابعاً: ترسل مشاريع ومقترحات القوانين إلى مجلس الدولة قبل التصويت عليها لغرض تدقيق الصياغات والتبويب ووحدة التشريع وتوحيد المصطلحات على أن ينجز المجلس مهامه خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً من تأريخ استلامه.

المادة (61) الأصلية

أ. ؤ

سادساً:-

أ. مساءلة رئيس الجمهورية بناءً على طلبٍ مسبب، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب.

ب. إعفاء رئيس الجمهورية، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا، في إحدى الحالات الآتية:

1. الحنث في اليمين الدستورية.
2. انتهاك الدستور.
3. الخيانة العظمى.

سابعاً:-

أ. لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء، أسئلةً في أي موضوع يدخل في اختصاصهم، ولكلٍ منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء، وللسائل وحده حق التعقيب على الإجابة.

ب. يجوز لخمسةٍ وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة، لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء، أو إحدى الوزارات، ويقدم إلى رئيس مجلس النواب، ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور أمام مجلس النواب لمناقشته.

ج. لعضو مجلس النواب، وبموافقة خمسةٍ وعشرين عضواً، توجيه استجوابٍ إلى رئيس

مجلس الوزراء أو الوزراء، لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه.

ثامناً:-

أ. لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة، ويُعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناءً على رغبته، أو طلبٍ موقع من خمسين عضواً، إثر مناقشة استجوابٍ موجهٍ إليه، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تأريخ تقديمه.

1. لرئيس الجمهورية، تقديم طلبٍ إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.

2. لمجلس النواب، بناءً على طلب خُمس (5/1) أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، ولا يجوز أن يقدم هذا الطلب إلا بعد استجوابٍ موجهٍ إلى رئيس مجلس الوزراء، وبعد سبعة أيام في الأقل من تقديم الطلب.

3. يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.

ج- تُعدُ الوزارة مستقيلةً في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.

د- في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله، يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الأمور اليومية، لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادة (76) من هذا الدستور.

هـ- لمجلس النواب، حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء، وله إعفاؤهم بالأغلبية المطلقة.

تاسعاً:-

أ. الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءً على طلبٍ مشترك من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء.

ب. تُعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد، وبموافقةٍ عليها في كل مرة.

ج. يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ، وتنظم هذه الصلاحيات بقانونٍ، بما لا يتعارض مع الدستور.

د. يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب، الإجراءات المتخذة والنتائج، في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها.

المادة (61) المعدلة

يختص مجلس النواب بما يأتي:
أولاً:- تشريع القوانين الاتحادية.
ثانياً:- الرقابة على أداء السلطة التنفيذية.
ثالثاً:- انتخاب رئيس الجمهورية.
رابعاً:- تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بقانونٍ يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب.
خامساً:- الموافقة على تعيين رئيس أركان الجيش، ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات، بناءً على اقتراحٍ من مجلس الوزراء.
سادساً:

أ. لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء أو من بدرجتهم ورؤساء الهيئات المستقلة، أسئلةً في أي موضوع يدخل في اختصاصهم، ولكلٍ منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء، وللسائل وحده حق التعقيب على الإجابة.

ب. يجوز لخمسة عشر عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة، لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء، أو إحدى الوزارات او إحدى الهيئات المستقلة، ويقدم إلى رئيس مجلس النواب، ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء او رؤساء الهيئات المستقلة موعداً للحضور أمام مجلس النواب لمناقشتهم.

1. لعضو مجلس النواب، وبموافقة خمسةٍ وعشرين عضواً، توجيه استجوابٍ إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء او رؤساء الهيئات المستقلة، لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه.

2. يجرى الاستجواب غيابياً اذا لم يحضر المستجوَب في الموعد المحدد بدون عذر مشروع.

سابعاً:

أ- لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاءه، ويُعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناءً على طلبه، أو طلبٍ موقع من خُمس الاعضاء، إثر مناقشة استجواب موجهٍ إليه او امتناعه عن الحضور بدون عذر مشروع، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تأريخ تقديمه.

ب-

1 ـ لرئيس الجمهورية، تقديم طلبٍ إلى مجلس النواب لسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.

2 ـ لمجلس النواب، بناءً على طلب ربع عدد أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، ولا يجوز أن يقدم هذا الطلب إلا بعد استجوابٍ موجهٍ إلى رئيس مجلس الوزراء، وبعد سبعة أيام في الأقل من تقديم الطلب ويصدر المجلس قراره في الطلب في مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تأريخ تقديمه.

3. يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.

ج- تُعدُ الوزارة مستقيلةً في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.

د- في حالة التصويت بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الأمور اليومية، لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، يتم خلالها تشكيل مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادة (76) من هذا الدستور.

هـ- لمجلس النواب، حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء، وله إعفاؤهم بالأغلبية المطلقة.

المادة (62) الأصلية

أولاً:- يُقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره.

ثانياً:- لمجلس النواب، إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات.

تم حذف نص المادة (62) من الدستور وتحويلها الى نصوص المواد المشتركة لمجلسي الاتحاد والنواب

المادة (63) الأصلية

أولاً:- تحدد حقوق وامتيازات رئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس، بقانون.

ثانياً:-

أ. يتمتع عضو مجلس النواب بالحصانة عما يدلي به من آراء في أثناء دورة الانعقاد، ولا يتعرض للمقاضاة أمام المحاكم بشأن ذلك.

ب. لا يجوز إلقاء القبض على العضو خلال مدة الفصل التشريعي إلا إذا كان متهماً بجناية، وبموافقة الأعضاء بالأغلبية المطلقة على رفع الحصانة عنه، أو إذا ضبط متلبساً بالجرم المشهود في جناية.

ج. لا يجوز إلقاء القبض على العضو خارج مدة الفصل التشريعي إلا إذا كان متهماً بجناية، وبموافقة رئيس مجلس النواب على رفع الحصانة عنه، أو إذا ضبط متلبساً بالجرم المشهود في جناية.

المادة (63) المعدلة

أولا:

أ. يتقاضى رئيس مجلس النواب ونائبيه وعضو المجلس راتب ومخصصات الوظيفة التي كان يشغلها قبل اكتسابه العضوية في المجلس.

ب. يتقاضى رئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس مكافئة مالية مقطوعة تنظم بقانون، ولا تسري أي زيادة في مبلغ المكافئة للدورة النيابية التي أقرت فيها.

ج. تحتسب الخدمة في مجلس النواب خدمة فعلية لأغراض العلاوة والترفيع والترقية والتقاعد.

د. تسري على رئيس مجلس النواب ونائبيه وعضو المجلس أحكام قانون التقاعد الموحد.

ثانياً:

أ. يتمتع عضو مجلس النواب بالحصانة عما يدلي به من آراء أثناء دورة الانعقاد، ولا يتعرض للمقاضاة أمام المحاكم بسبب تصويت قام به أو أي أقوال او مناقشات أدلى بها في جلسات المجلس أو إحدى لجانه ولا يشمل هذا جرائم القذف أو السب أو الاهانات أو التشهير.

ب. لا يجوز إلقاء القبض على العضو او التحقيق معه او توقيفه خلال مدة الفصل التشريعي إلا إذا كان متهماً بجناية، وبموافقة الأعضاء بالأغلبية البسيطة على رفع الحصانة عنه، باستثناء ضبطه متلبساً بالجرم المشهود في جناية.

ج. لا يجوز إلقاء القبض على العضو او التحقيق معه او توقيفه خارج مدة الفصل التشريعي إلا إذا كان متهماً بجناية، وبموافقة رئيس المجلس ونائبيه على رفع الحصانة عنه، باستثناء ضبطه متلبساً بالجرم المشهود في جناية.

د. يحل النائب الاول محل رئيس المجلس إذا كان متهماً بارتكاب جناية خارج مدة الفصل التشريعي.

المادة (64) الأصلية

أولاً:- يُحل مجلس النواب، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناءً على طلبٍ من ثلث أعضائه، أو طلبٍ من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء.

ثانياً:- يدعو رئيس الجمهورية، عند حل مجلس النواب، إلى انتخاباتٍ عامة في البلاد خلال مدةٍ أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مُستقيلاً، ويواصل تصريف الأمور اليومية.

المادة (64) المعدلة

أولا:

أ. يُحل مجلس النواب بناءً على طلب عُشر الناخبين المسجلين وباستفتاء عام بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة.

ب. يُحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة بناءً على طلب مسبّب من ثلث الأعضاء.

ج. يحل رئيس الجمهورية مجلس النواب بطلب مسبّب من رئيس مجلس الوزراء، إلا في حالة توجيه الاتهام لرئيس الجمهورية او استجواب رئيس مجلس الوزراء.

ثانياً: يدعو رئيس الجمهورية، عند حل مجلس النواب، إلى انتخاباتٍ عامة في البلاد خلال مدةٍ أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مُستقيلاً، ويواصل تصريف الأمور اليومية.

الفرع الثاني: مجلس الاتحاد

المادة (65) الأصلية

النص الاصلي

(يتم إنشاء مجلسٍ تشريعي يُدعى بـ (مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانونٍ يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب.)

المادة (65) المعدلة

أولا:

أ- يتكون مجلس الاتحاد من أربعة أعضاء لكل محافظة منتظمة او غير منتظمة بإقليم بالاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل النساء في كل محافظة.

ب- يكون رؤساء الجمهورية السابقين ورؤساء مجلس الوزراء السابقين ورؤساء مجلس النواب السابقين ورؤساء مجلس الاتحاد السابقين ورؤساء مجلس القضاء الأعلى السابقين ورؤساء المحكمة الاتحادية السابقين أعضاء في مجلس الاتحاد بحكم الدستور، إلا إذا ابدوا عدم رغبتهم في ذلك صراحة بكتاب موجه لرئيس المجلس.

ج- مدة ولاية المجلس ستة سنوات تقويمية.

ثانيا: يشترط بعضو مجلس الاتحاد أن يكون:

أ. عراقياً وغير مزدوج الجنسية.

ب. كامل الأهلية وأتم الأربعين من عمره.

ج. حاصلاً على الشهادة الجامعة الأولية في الأقل.

د. من سكنة المحافظة مدة لا تقل عن عشرة سنوات.

ه. له خبرة في مجال الاختصاص لا تقل عن خمسة عشر سنة.

و. غير محكوماً عن جناية او جنحة مخلة بالشرف او مشمولاً بعفو عام او خاص.

ز. غير مشمولاً بأحكام قانون المسائلة والعدالة او أي قانون آخر يحل محله.

ثالثاً:

أ. لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الاتحاد والنواب او أي منصب رسمي او عمل ربحي او لقاء أجر.

ب. لا يجوز الترشح لعضوية مجلسي النواب والاتحاد في ذات الوقت.

رابعاً: يسن قانون ينظم حالات الاستبدال في مجلس الاتحاد.

المادة () جديدة

تسري احكام المواد من المادة (50) إلى المادة (59) على مجلس الاتحاد على أن يحل تعبير مجلس الاتحاد بدلاً من مجلس النواب أينما ورد فيها.

المادة (جديدة)

تسري على رئيس مجلس الاتحاد ونائبيه وعضو المجلس ما يسري على عضو مجلس النواب في احكام المادة 63 من الدستور.

المادة (جديدة)

أولاً:

أ. لعُشر الناخبين في المحافظة طلب عزل عضو مجلس الاتحاد المنتخب، في استفتاء عام وبالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، ويجري انتخاب عضو المجلس الجديد خلال مدة ستين يوماً من تاريخ العزل، على أن لا يعزل العضو الجديد خلال مدة سنة من تاريخ انتخابه.

ب. يحل مجلس الاتحاد بالأغلبية المطلقة بناءً على طلب مسبب من ثلث الأعضاء.

ثانياً: يدعو رئيس الجمهورية عند حل مجلس الاتحاد إلى انتخابات عامة خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل.

المادة ()جديدة

يختص مجلس الاتحاد بالموافقة على تعيين كل من:

1. رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الإشراف القضائي، بالأغلبية المطلقة بناءً على ترشيح من مجلس القضاء الأعلى.

2. وكلاء الوزارات، بناءً على ترشيح مجلس الخدمة الاتحادي.

3. السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، باقتراح من مجلس الوزراء.

الفرع الثالث: الصلاحيات المشتركة

المادة () جديدة

يختص مجلسي النواب والاتحاد بالاختصاصات الآتية:

أولا:

تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بقانون يسنْ بأغلبية أعضاء مجلسي النواب والاتحاد.

ثانياً:

أ. يُقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة وتقرير الحساب الختامي إلى مجلسي النواب والاتحاد لإقراره بجلسة مشتركة.

ب. لمجلسي النواب والاتحاد، إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها، ولهما عند الضرورة أن يقترحا على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات.

ثالثاً:

أ. الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين لمجلسي النواب والاتحاد، بناءً على طلبٍ مشترك من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء.

ب. تُعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد، وبموافقة مجلسي النواب والاتحاد عليها في كل مرة.

ج. يخول رئيس مجلس الوزراء الاختصاصات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ، وتنظم هذه الاختصاصات بقانونٍ يصدر خلال ستين يوماً من تاريخ نفاذ هذا التعديل، بما لا يتعارض مع الدستور.

د. يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلسي النواب والاتحاد، الإجراءات المتخذة والنتائج، في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها.

مادة () جديدة

على مجلس النواب إرسال القوانين التي يشرعها إلى مجلس الاتحاد الذي له في هذه الحالة اتخاذ الإجراءات الآتية بشأنها:

أ. في حال تصويت مجلس الاتحاد بالموافقة على القانون الذي شرّعه مجلس النواب يقوم بإعادته له خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تأريخ استلام القانون من قبل مجلس الاتحاد، ليتولى مجلس النواب إرساله إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه وإصداره على وفق احكام البند (ثالثاً) من المادة (73) من الدستور.

ب. إن لم يحصل القانون على الأغلبية المطلوبة للتصويت لمجلس الاتحاد، فعلى المجلس

إعادته لمجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تأريخ استلام القانون مع بيان أسباب رفض المجلس للقانون.

ج. لمجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تأريخ استلامه القانون المعترض عليه، الأخذ بأسباب الاعتراض التي أبداها مجلس الاتحاد، وإعادة التصويت على القانون، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه الحاضرين، وعلى مجلس النواب إشعار مجلس الاتحاد بذلك وإرسال القانون لرئيس الجمهورية للمصادقة وإصداره.

د. في حالة رفض مجلس النواب لأسباب الاعتراض التي أبداها مجلس الاتحاد بصدد القانون، يدعى إلى جلسة مشتركة ويصدر القانون بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلسين ما لم ينص على خلاف ذلك.

المادة () جديدة

تخضع الهيئتان المنصوص عليهما في المادتين (105) و(106) من الدستور لرقابة مجلس الاتحاد على وفق الآلية المنصوص عليها في البند سادساً والبند (سابعاً / أ) من المادة (61) من الدستور.

المادة () جديدة

احكام جلسات البرلمان الفدرالي

أولا:

أ. يدعو رئيس مجلس النواب او رئيس مجلس الاتحاد البرلمان للانعقاد بجلسة اعتيادية.

ب. يدعو رئيس الجمهورية او رئيس مجلس الوزراء او رئيس مجلس النواب او رئيس مجلس الاتحاد او خُمس أعضاء مجلسي النواب والاتحاد البرلمان للانعقاد بجلسة استثنائية، وتكون الجلسة محددة للموضوعات التي دعي البرلمان للانعقاد من اجلها ولا تتجاوز مدة الانعقاد ثلاثين يوماً.

ثانيا: يبدأ الفصل التشريعي للبرلمان مع بداية الفصل التشريعي لمجلسي النواب والاتحاد.

ثالثاً:

أ. يترأس جلسة البرلمان رئيس مجلس النواب.

ب. يحل رئيس مجلس الاتحاد محل رئيس مجلس النواب في حالة غيابه لأي سبب من الأسباب.

رابعاً: يحدد رئيس الجلسة مكان انعقاد البرلمان إلا إذا دعت الضرورة لانعقاده في مكان آخر.

خامساً:

أ. ينعقد البرلمان بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضاءه.

ب. تتخذ القرارات في البرلمان بالأغلبية المطلقة ما لم ينص على خلاف ذلك.

سادساً:

أ. يتولى رئيس مجلس الاتحاد ورئيس مجلس النواب إعداد جدول الأعمال.

ب. يختار البرلمان مقررَين من بين أعضاء مجلس النواب ومجلس الاتحاد.

سابعاً: **تجرى انتخابات مجلس الاتحاد بالتزامن مع انتخابات مجلس النواب، ويجتمع مجلس الاتحاد عند اجتماع مجلس النواب، وتكون دورة انعقاد المجلسين متوافقة.**

ثامناً: **على البرلمان الفدرالي إصدار نظام داخلي ينظم عمله.**

الفصل الثاني

السلطة التنفيذية الفدرالية

المادة (66) الأصلية

<u>النص الأصلي</u>

(تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية، من رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون.)

المادة (66) لم تعدل

المادة (67) الأصلية

<u>النص الأصلي</u>

(رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور، والمحافظة على استقلال العراق، وسيادته، ووحدته، وسلامة أراضيه، وفقاً لأحكام الدستور.)

المادة (67) لم تعدل

المادة (68) الأصلية

<u>النص الأصلي</u>

(يشترط في المرشح لرئاسة الجمهورية أن يكون:

أولاً:- عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين.

ثانياً:- كامل الأهلية وأتم الأربعين سنةً من عمره.

ثالثاً:- ذا سمعةٍ حسنةٍ وخبرةٍ سياسيةٍ ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والإخلاص للوطن.

رابعاً:- غير محكومٍ بجريمةٍ مخلةٍ بالشرف.)

المادة (68) المعدلة

يشترط في المرشح لرئاسة الجمهورية أن يكون:
أولاً: عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين.
ثانياً: كامل الأهلية وأتم الأربعين سنةً من عمره.
ثالثاً: ذا سمعة حسنة ومشهود له بالنزاهة وغير محكوم بجناية او جنحة مخلة بالشرف.
رابعا: غير محكوم عن جريمة فساد مالي او إداري او جريمة التسبب بهدر المال العام او مشمولاً بالعفو العام او الخاص عنها.
خامسا: غير مشمول بأحكام قانون المسائلة والعدالة او أي قانون آخر يحل محله.
سادسا: حاصلا على الشهادة الجامعية الأولية في الأقل.

المادة (69) الأصلية

النص الأصلي

(أولاً:- تنظم بقانونٍ، أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية.
ثانياً:- تنظم بقانونٍ، أحكام اختيار نائب أو أكثر لرئيس الجمهورية.)

المادة (69) لم تعدل

المادة (70) الأصلية

النص الأصلي

(أولاً:- ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية، بأغلبية ثلثي عدد أعضائه.
ثانياً:- إذا لم يحصل أيٌ من المرشحين على الأغلبية المطلوبة، يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات، ويعلن رئيساً من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني.)

المادة (70) المعدلة

أولاً: ينتخب مجلس النواب والاتحاد في جلسة مشتركة من بين المرشحين رئيساً للجمهورية، بأغلبية ثلثي عدد أعضاءه.
ثانياً: إذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات ويعلن رئيساً من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني.

المادة (71) الأصلية

النص الأصلي

(يؤدي رئيس الجمهورية، اليمين الدستورية أمام مجلس النواب، بالصيغة المنصوص عليها في المادة (50) من الدستور.)

المادة (71) المعدلة

يؤدي رئيس الجمهورية، اليمين الدستورية أمام مجلسي النواب والاتحاد مجتمعين، بالصيغة المنصوص عليها في المادة (50) من الدستور.

المادة (72) الأصلية

النص الأصلي

(أولاً:- تحدد ولاية رئيس الجمهورية بأربع سنوات، ويجوز إعادة انتخابه لولايةٍ ثانيةٍ فحسب.

ثانياً:-

أ- تنتهي ولاية رئيس الجمهورية بانتهاء دورة مجلس النواب.

ب- يستمر رئيس الجمهورية بممارسة مهماته إلى ما بعد انتهاء انتخابات مجلس النواب الجديد واجتماعه، على أن يتم انتخاب رئيسٍ جديدٍ للجمهورية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ أول انعقادٍ للمجلس.

ج- في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سببٍ من الأسباب، يتم انتخاب رئيسٍ جديد لإكمال المدة المتبقية لولاية رئيس الجمهورية.)

المادة (72) لم تعدل

المادة (73) الأصلية

النص الأصلي

(يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية:

أولاً:- إصدار العفو الخاص بتوصيةٍ من رئيس مجلس الوزراء، باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص، والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والإرهاب والفساد المالي والإداري.

ثانياً:- المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بعد موافقة مجلس النواب، وتُعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها.

ثالثاً:- يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها.

رابعاً:- دعوة مجلس النواب المنتخب للانعقاد خلال مدةٍ لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، وفي الحالات الأخرى المنصوص عليها في الدستور.

خامساً:- منح الأوسمة والنياشين بتوصيةٍ من رئيس مجلس الوزراء، وفقاً للقانون.

سادساً:- قبول السفراء.

سابعاً:- إصدار المراسيم الجمهورية.

ثامناً:- المصادقة على أحكام الإعدام التي تصدرها المحاكم المختصة.

تاسعاً:- يقوم بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريفية والاحتفالية.
عاشراً:- ممارسة أية صلاحيات رئاسية أخرى واردة في هذا الدستور.)

المادة (73) المعدلة

يتولى رئيس الجمهورية الاختصاصات الآتية:

أولاً: إصدار العفو الخاص بتوصيةٍ من رئيس مجلس الوزراء، باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص، والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والإرهاب والفساد المالي والإداري.

ثانياً:المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بعد موافقة مجلسي النواب والاتحاد، وتُعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها، ما لم يعترض عليها خلال المدة المذكورة، فإذا حدث الاعتراض تعاد إلى المجلسين لإقرارها بجلسة مشتركة بالأغلبية المطلقة.

ثالثاً:يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلسي النواب والاتحاد، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها، ما لم يعترض عليها خلال المدة المذكورة، فإذا حدث الاعتراض تعاد إلى المجلسين لإقرارها بجلسة مشتركة بالأغلبية المطلقة.

رابعاً: دعوة مجلسي النواب والاتحاد المنتخبين للانعقاد خلال مدةٍ لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، وفي الحالات الأخرى المنصوص عليها في الدستور.

خامساً: دعوة مجلسي النواب والاتحاد للانعقاد بجلسة مشتركة كلما دعت الضرورة لذلك.
سادساً: منح الأوسمة والنياشين، وفقاً للقانون.
سابعاً: قبول السفراء.
ثامناً: إصدار المراسيم الجمهورية.
تاسعاً: المصادقة على أحكام الإعدام التي تصدرها المحاكم المختصة.
عاشراً: يقوم بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريفية والاحتفالية.
حادي عشر: ممارسة أية صلاحيات رئاسية أخرى واردة في هذا الدستور.

المادة (74) الأصلية

<u>النص الأصلي</u>

(يحدد بقانونٍ، راتب ومخصصات رئيس الجمهورية.)

المادة (74) لم تعدل

المادة (75) الأصلية

<u>النص الأصلي</u>

(أولاً:- لرئيس الجمهورية تقديم استقالته تحريرياً إلى رئيس مجلس النواب، وتُعد نافذةً بعد مضي سبعة أيام من تاريخ إيداعها لدى مجلس النواب.

ثانياً:- يحل نائب رئيس الجمهورية محل الرئيس عند غيابه.

ثالثاً:- يحل نائب رئيس الجمهورية محل رئيس الجمهورية عند خلو منصبه لأي سببٍ كان، وعلى مجلس النواب انتخاب رئيس جديد، خلال مدةٍ لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تأريخ الخلو.

رابعاً:- في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية، يَحل رئيس مجلس النواب، محل رئيس الجمهورية في حالة عدم وجود نائبٍ له، على أن يتم انتخاب رئيسٍ جديد خلال مدةٍ لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ الخلو، وفقاً لأحكام هذا الدستور.)

المادة (75) المعدلة

أولاً: لرئيس الجمهورية تقديم استقالته تحريرياً إلى رئيس مجلس النواب، ولا تعد نافذة إلا بعد اقترانها بموافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة.

ثانياً:- يحل نائب رئيس الجمهورية محل الرئيس عند غيابه.

ثالثاً:- يحل نائب رئيس الجمهورية محل رئيس الجمهورية عند خلو منصبه لأي سببٍ كان، وعلى مجلس

رابعاً: في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية، يَحل رئيس مجلس النواب، محل رئيس الجمهورية في حالة عدم وجود نائبٍ له، على أن يتم انتخاب رئيسٍ جديد خلال مدةٍ لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ الخلو، وفقاً لأحكام هذا الدستور.

المادة (76) الأصلية

(أولاً:- يكلف رئيس الجمهورية، مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، بتشكيل مجلس الوزراء، خلال خمسة عشرَ يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية.

ثانياً:- يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف، تسمية أعضاء وزارته، خلال مدةٍ أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف.

ثالثاً:- يُكلف رئيس الجمهورية، مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوماً، عند إخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الوزارة، خلال المدة المنصوص عليها في البند " ثانياً " من هذه المادة.

رابعاً:- يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف، أسماء أعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب، ويعد حائزاً ثقتها، عند الموافقة على الوزراء منفردين، والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة.

خامساً:- يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشحٍ آخر بتشكيل الوزارة، خلال خمسة عشر

يوماً، في حالة عدم نيل الوزارة الثقة.)

المادة (76) المعدلة

اولا: يكلف رئيس الجمهورية مرشح القائمة الانتخابية الحائزة على أكثر المقاعد في مجلس النواب، وفي حالة تساوي قائمتين من حيث عدد المقاعد ترجح القائمة الحاصلة على أعلى الأصوات بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوم من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية.

ثانياً:

أ. يتولى المُكلف برئاسة مجلس الوزراء، تسمية أعضاء وزارته، خلال مده أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف.

ب. يلزم رئيس مجلس الوزراء باستكمال أعضاء وزارته في مدة أقصاها ستون يوما من تاريخ منح الثقة، وبخلافه تعد الوزارة مقالة.

ثالثاً:

يعرض رئيس مجلس النواب رئيس مجلس الوزراء المكلف لنيل الثقة ويعرض رئيس مجلس الوزراء أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ويعد حائزاً ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين، والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

رابعاً: يُكلف رئيس الجمهورية مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً، عند إخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الوزارة، خلال المدة المنصوص عليها في البند ثانياً من هذه المادة

خامساً:

يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشحٍ آخر بتشكيل الوزارة، خلال خمسة عشر يوماً، في حالة عدم نيل الوزارة الثقة.

سادساً – يُحل مجلس النواب بقرار من رئيس الجمهورية، إذا أخفق في منح الثقة لوزارتين متتاليتين.

المادة (81) المعدلة

أولاً: لرئيس مجلس الوزراء تقديم استقالته تحريرياً إلى رئيس مجلس النواب، ولا تعد نافذة إلا بعد اقترانها بموافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة خلال مدة سبعة أيام، وتستمر الحكومة المستقيلة بتصريف الأعمال لحين تشكيل الحكومة الجديدة.

ثانياً: يحل النائب الاول لرئيس مجلس الوزراء محل رئيس مجلس الوزراء عند غيابه.

ثالثاً: يحل رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء عند خلو منصبه في حالتي الوفاة والعجز النهائي، وعلى رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال مدة لا تزيد

على خمسة عشر يوماً ووفقاً لأحكام المادة (76) من هذا الدستور.

المادة (77) الأصلية

النص الأصلي

(أولاً:- يشترط في رئيس مجلس الوزراء ما يشترط في رئيس الجمهورية، وأن يكون حائزاً الشهادة الجامعية أو ما يعدلها، وأتم الخامسة والثلاثين سنةً من عمره.

ثانياً:- يشترط في الوزير ما يشترط في عضو مجلس النواب، وأن يكون حائزاً الشهادة الجامعية أو ما يعدلها.)

المادة (77) المعدلة

أولاً: يشترط في رئيس مجلس الوزراء ما يشترط في رئيس الجمهورية.

ثانياً: يشترط في الوزير ما يشترط في عضو مجلس النواب، وان يكون حائزاً على الشهادة الجامعية في الأقل وأتم الثلاثين سنة من عمره.

المادة (78) الأصلية

النص الاصلي

(رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، يقوم بإدارة مجلس الوزراء، ويترأس اجتماعاته، وله الحق بإقالة الوزراء، بموافقة مجلس النواب.)

المادة (78) المعدلة

أولا: رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، يقوم بإدارة مجلس الوزراء، ويترأس اجتماعاته، وله الحق بإقالة الوزراء، بموافقة مجلس النواب.

ثانيا: يقترح رئيس مجلس الوزراء اسم المرشح لشغل منصب رئيس أركان الجيش ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ويعفيهم من مناصبهم بعد استحصال موافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.

المادة () جديدة

لرئيس مجلس الوزراء ما لا يزيد عن نائبين.

المادة (79) الأصلية

النص الأصلي

(يؤدي رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، اليمين الدستورية أمام مجلس النواب، بالصيغة المنصوص عليها في المادة (50) من الدستور.)

المادة (79) المعدلة

يؤدي رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، اليمين الدستورية أمام مجلسي النواب والاتحاد في جلسة مشتركة، بالصيغة المنصوص عليها في المادة (50) من الدستور.

المادة (80)الأصلية

النص الأصلي

(يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية:

أولاً:- تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والإشراف على عمل الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة.

ثانياً:- اقتراح مشروعات القوانين.

ثالثاً:- إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات، بهدف تنفيذ القوانين.

رابعاً:- إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية.

خامساً:- التوصية إلى مجلس النواب، بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس أركان الجيش ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الأجهزة الأمنية.

سادساً:- التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، والتوقيع عليها، أو من يخوله.)

المادة (80) المعدلة

يمارس مجلس الوزراء الاختصاصات الآتية:

أولاً: تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والإشراف على عمل الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة.

ثانياً: اقتراح مشروعات القوانين.

ثالثاً:إصدار الأنظمة المستقلة والأنظمة والتعليمات والقرارات، بهدف تنفيذ القوانين.

رابعاً: إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية.

خامساً: التوصية إلى مجلس النواب، بالموافقة على تعيين رئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الأجهزة الأمنية.

سادساً: التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، والتوقيع عليها، أو من يخوله.

المادة (81) الأصلية

النص الأصلي

(أولاً:- يقوم رئيس الجمهورية، مقام رئيس مجلس الوزراء، عند خلو المنصب لأي سبب كان.

ثانياً:- عند تحقق الحالة المنصوص عليها في البند " أولاً " من هذه المادة، يقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشحٍ آخر بتشكيل الوزارة، خلال مدةٍ لا تزيد على خمسة عشر يوماً،

ووفقاً لأحكام المادة(76) من هذا الدستور.)

تم تحويل المادة (81) إلى ما بعد المادة 76 من الدستور

المادة (82) الأصلية

النص الأصلي

(ينظم بقانونٍ، رواتب ومخصصات رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، ومن هم بدرجتهم.)

المادة (82) لم تعدل

المادة (83) الأصلية

النص الأصلي

(تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب، تضامنيةً وشخصية.)

المادة (83) لم تعدل

المادة (84) الأصلية

النص الأصلي

(أولاً:- ينظم بقانونٍ، عمل الأجهزة الأمنية، وجهاز المخابرات الوطني، وتحدد واجباتها وصلاحياتها، وتعمل وفقاً لمبادئ حقوق الإنسان، وتخضع لرقابة مجلس النواب.

ثانياً:- يرتبط جهاز المخابرات الوطني بمجلس الوزراء.)

المادة (84) لم تعدل

المادة (85) الأصلية

النص الأصلي

(يضع مجلس الوزراء نظاماً داخلياً، لتنظيم سير العمل فيه.)

المادة (85) لم تعدل

المادة (86) الأصلية

النص الأصلي

(ينظم بقانونٍ، تشكيل الوزارات ووظائفها، واختصاصاتها، وصلاحيات الوزير.)

المادة (86) لم تعدل

مادة () جديدة

ترتبط دواوين الأوقاف ومؤسستا الشهداء والسجناء السياسيين وهيأة الأوراق المالية وهيأة الاستثمار بمجلس الوزراء، وينظم عملها بقانون.

الفصل الثالث

السلطة القضائية

المادة (87) الأصلية

النص الأصلي

(السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفقاً للقانون.)

المادة (87) لم تعدل

المادة (88) الأصلية

النص الأصلي

(القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة.)

المادة (88) لم تعدل

المادة (89) الأصلية

تتكون السلطة القضائية الاتحادية، من مجلس القضاء الأعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية، وجهاز الادعاء العام، وهيئة الإشراف القضائي، والمحاكم الاتحادية الأخرى التي تنظم وفقاً للقانون.

المادة (89) المعدلة

أولا: تتكون السلطة القضائية الاتحادية من مجلس القضاء الأعلى والمحكمة الاتحادية العليا وتمارس اختصاصاتها وفقاً للدستور والقوانين.

ثانياً: يتكون مجلس القضاء الأعلى من محكمة التمييز الاتحادية وجهاز الادعاء العام، وهيأة الإشراف القضائي، والمحاكم الاتحادية الأخرى، التي تنظم وفقاً للقانون.

الفرع الاول: مجلس القضاء الأعلى

المادة (90) الأصلية

يتولى مجلس القضاء الأعلى إدارة شؤون الهيئات القضائية، وينظم القانون، طريقة تكوينه، واختصاصاته، وقواعد سير العمل فيه.

المادة (90) المعدلة

أولا: يتولى مجلس القضاء الأعلى إدارة شؤون الهيئات القضائية، وينظم القانون طريقة تكوينه واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه.

ثانياً: يمارس مجلس القضاء الأعلى الاختصاصات الآتية:

أ. إدارة شؤون القضاء والإشراف عليه.

ب. ترشيح رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الإشراف القضائي، وعرضها على مجلس الاتحاد للموافقة على تعيينهم.

ج. اقتراح مشروع الموازنة السنوية لمجلس القضاء الأعلى، وعرضها على مجلسي النواب والاتحاد للموافقة عليها.

ثالثاً: مدة ولاية رئيس مجلس القضاء الأعلى خمسة سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.

المادة (91) الأصلية

يمارس مجلس القضاء الأعلى الصلاحيات الآتية:

أولاً:- إدارة شؤون القضاء والإشراف على القضاء الاتحادي.

ثانياً:- ترشيح رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الإشراف القضائي، وعرضها على مجلس النواب للموافقة على تعيينهم.

ثالثاً:- اقتراح مشروع الموازنة السنوية للسلطة القضائية الاتحادية، وعرضها على مجلس النواب للموافقة عليها.

المادة (91) حذفت

الفرع الثاني: المحكمة الاتحادية العليا

المادة (92) الأصلية

أولاً:- المحكمة الاتحادية العليا هيئةٌ قضائيةٌ مستقلة مالياً وإدارياً.

ثانياً:- تتكون المحكمة الاتحادية العليا، من عددٍ من القضاة، وخبراء في الفقه الإسلامي، وفقهاء القانون، يُحدد عددهم، وتنظم طريقة اختيارهم، وعمل المحكمة، بقانونٍ يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب.

المادة (92) المعدلة

أولا: المحكمة الاتحادية العليا هيئةٌ قضائيةٌ مستقلة.

ثانيا: تتكون المحكمة الاتحادية العليا، من عددٍ من القضاة، وخبراء في الفقه الإسلامي، وفقهاء القانون، يُحدد عددهم، وتنظم طريقة اختيارهم، وعمل المحكمة، بقانونٍ يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب.

مادة () جديدة

أولا: يشترط في عضو المحكمة الاتحادية العليا ما يأتي:

أ. إذا كان قاضياً، أن يكون من الصنف الاول ولديه خدمة قضائية مدة لا تقل عن عشرة سنوات بعد ترقيته إلى الصنف الاول.

ب. إذا كان خبيراً في القانون، أن يكون حاصلاً على شهادة الدكتوراه وبمرتبة أستاذ ولديه خدمة فعلية لا تقل عن عشرة سنوات.

ج. إذا كان فقيهاً في الشريعة الإسلامية، أن يكون مرشحاً من المرجع الديني الأعلى او المجمع الفقهي العراقي.

د. إذا كان محامياً، أن تكون لديه خبرة فعلية أمام القضاء لا تقل عن خمسة وعشرون سنة.

ه. أن لا يقل عمر عضو المحكمة عن خمسين سنة ولا يزيد عن خمسة وسبعون سنة.

ثانيا: **يراعى تمثيل المرأة في عضوية المحكمة الاتحادية.**

ثالثا: **تكون مدة العضوية في المحكمة الاتحادية ستة سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.**

رابعا: **يكون عدد الأعضاء الاحتياط ثلث عدد أعضاء المحكمة الأصلي.**

خامسا: **تنظم الشروط الأخرى الواجب توافرها في عضو المحكمة الاتحادية العليا بقانونٍ يصدر بالأغلبية المطلقة.**

المادة (93) الأصلية

تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي:

أولاً:- الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة.

ثانياً:- تفسير نصوص الدستور.

ثالثاً:- الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية، والقرارات والأنظمة والتعليمات، والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء، وذوي الشأن، من الأفراد وغيرهم، حق الطعن المباشر لدى المحكمة.

رابعاً:- الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية.

خامساً:- الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم أو المحافظات.

سادساً:- الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، وينظم ذلك بقانون.

سابعاً:- المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب.

ثامناً:-

أ- الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي، والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ب- الفصل في تنازع الاختصاص فيما بين الهيئات القضائية للأقاليم، أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم.)

المادة (93) المعدلة

تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي:

أولاً: **الرقابة على دستورية القوانين والقرارات التشريعية والأنظمة النافذة.**

ثانياً: **تفسير نصوص الدستور بناءً على طلب من رؤساء السلطات الاتحادية ورؤساء**

الأقاليم.

ثالثاً: الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية، والقرارات التشريعية والأنظمة الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حق السلطات والأفراد والأشخاص المعنوية حق الطعن لدى المحكمة.

رابعاً: الفصل في المنازعات بين الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم والمحافظات أو بين الأقاليم او بين المحافظات او بين الأقاليم والمحافظات.

خامساً: الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ونائبيه، ورئيس مجلس الوزراء ونوابه ورئيس مجلس الاتحاد ونائبيه ورئيس مجلس النواب ونائبيه والوزراء وأعضاء مجلس الاتحاد وأعضاء مجلس النواب ورؤساء الهيئات المستقلة ممن هم بدرجة وزير.

سادساً: المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلسي الاتحاد والنواب.

سابعاً: الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للأقاليم او فيما بين الهيئات القضائية للأقاليم.

المادة (94) الأصلية

قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتّة وملزمة للسلطات كافة.

المادة (94) المعدلة

أولا: الأحكام والقرارات التي تصدرها المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة ويلزم نشرها في الجريدة الرسمية خلال 15 يوماً إذا كانت متضمنة الحكم بعدم دستورية نص تشريعي ويعتبر ذلك النص لاغياً من تاريخ نشر الحكم، إلا إذا نص الحكم على خلاف ذلك.

ثانياً: للمتضرر حق المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت به.

مادة () جديدة

أولا: تتكون المحكمة الاتحادية العليا من احد عشر عضواً وعلى النحو الآتي:

أ. سبعة من القضاة، من بينهم رئيس المحكمة ونائبه.

ب. اثنان من فقهاء القانون واثنان من فقهاء الشريعة الإسلامية.

ثانيا: يكون للمحكمة الاتحادية العليا عضو احتياط من القضاة وعضو من فقهاء القانون وعضو من فقهاء الشريعة الإسلامية، من غير المتفرغين، ويتم اختيارهم بنفس الآلية التي تم فيها اختيار الأعضاء الأصليين.

ثالثا: تنعقد المحكمة الاتحادية العليا بكامل أعضائها ويحل العضو الاحتياط محل العضو الأصلي إذا تعذر حضوره لأي سبب من الأسباب.

رابعا: تصدر احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا بأغلبية ثلثي عدد الأعضاء.

مادة () جديدة

أولا: يُرشح مجلس القضاء الأعلى والمحكمة الاتحادية العليا والمجالس القضائية في الأقاليم في اجتماع مشترك رئيس المحكمة الاتحادية العليا ونائبه وقضاتها.

ثانيا: ترشح وزارة التعليم العالي والبحث العلمي الاتحادية ووزارات التعليم العالي في الأقاليم ونقابة المحامين فقهاء القانون.

ثالثا: يرشح المرجع الديني الأعلى والمجمع الفقهي العراقي لكبار العلماء للدعوة والإفتاء فقهاء الشريعة الإسلامية.

رابعا: تعرض الترشيحات بتشكيل المحكمة الاتحادية العليا على هيأة مكونة من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس الاتحاد ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس القضاء الأعلى في اجتماع مشترك لاختيار رئيس المحكمة ونائبه وقضاتها وفقهاء القانون والشريعة الإسلامية من بين المرشحين، ويتولى رئيس الجمهورية إصدار المرسوم الجمهوري بتعيينهم.

خامسا: ينظم بقانون كل ما يتعلق بتشكيل المحكمة الاتحادية العليا وآلياتها.

الفرع الثالث: احكام عامة

المادة (95) الأصلية

يحظر إنشاء محاكم خاصة أو استثنائية.

لم تعدل

المادة (96) الأصلية

ينظم القانون، تكوين المحاكم، وأنواعها، ودرجاتها، واختصاصاتها، وكيفية تعيين القضاة وخدمتهم، وأعضاء الادعاء العام، وانضباطهم، وإحالتهم على التقاعد.

لم تعدل

المادة (97) الأصلية

القضاة غير قابلين للعزل إلا في الحالات التي يحددها القانون، كما يحدد القانون، الأحكام الخاصة بهم، وينظم مساءلتهم تأديبياً.

المادة (97) المعدلة

القضاة غير قابلين للعزل إلا في الحالات التي يحددها القانون، كما يحدد القانون الأحكام الخاصة بهم وينظم مسائلتهم انضباطياً.

المادة (98) الأصلية

يحظر على القاضي وعضو الادعاء العام ما يأتي:
أولاً: الجمع بين الوظيفة القضائية، والوظيفتين التشريعية والتنفيذية، أو أي عملٍ آخر.
ثانياً: الانتماء إلى أي حزبٍ أو منظمةٍ سياسية، أو العمل في أي نشاط سياسي.

المادة (98) المعدلة

يحظر على عضو المحكمة الاتحادية العليا والقاضي وعضو الادعاء العام ما يأتي:
أولاً: الجمع بين الوظيفة القضائية، والوظيفتين التشريعية والتنفيذية، أو أي عملٍ آخر.
ثانياً: الانتماء إلى أي حزبٍ أو منظمةٍ سياسية، أو العمل في أي نشاط سياسي.

المادة (99) الأصلية

ينظم بقانون، القضاء العسكري، ويحدد اختصاص المحاكم العسكرية التي تقتصر على الجرائم ذات الطابع العسكري التي تقع من أفراد القوات المسلحة، وقوات الأمن، وفي الحدود التي يقررها القانون.

المادة (99) المعدلة

ينظم بقانون، القضاء العسكري وقوى الأمن الداخلي، ويحدد اختصاص المحاكم العسكرية التي تقتصر على الجرائم ذات الطابع العسكري التي تقع من أفراد القوات المسلحة، وقوات الأمن، وفي الحدود التي يقررها القانون.

المادة (100) الأصلية

يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن.

المادة (100) المعدلة

يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء.

المادة (101) الأصلية

يجوز بقانونٍ، إنشاء مجلس دولة، يختص بوظائف القضاء الإداري، والإفتاء، والصياغة، وتمثيل الدولة، وسائر الهيئات العامة، أمام جهات القضاء، إلا ما استثني منها بقانون.

المادة (101) المعدلة

يتولى مجلس الدولة وظائف القضاء الإداري، والإفتاء، والصياغة.

الفصل الرابع
الهيئات المستقلة

المادة (102) الأصلية

تُعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة، هيئاتٌ مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظم أعمالها بقانون.

تم حذف المادة (102)

المادة (103) الأصلية

أولاً:- يُعد كل من البنك المركزي العراقي، وديوان الرقابة المالية، وهيئة الإعلام والاتصالات، ودواوين الأوقاف، هيئاتٌ مستقلة مالياً وإدارياً، وينظم القانون عمل كل هيئةٍ منها.

ثانياً:- يكون البنك المركزي العراقي مسؤولاً أمام مجلس النواب، ويرتبط ديوان الرقابة المالية، وهيئة الإعلام والاتصالات بمجلس النواب.

ثالثاً:- ترتبط دواوين الأوقاف بمجلس الوزراء.

تم حذف المادة (103)

المادة (104) الأصلية

تؤسس هيئةٌ تسمى مؤسسة الشهداء، ترتبط بمجلس الوزراء، وينظم عملها واختصاصاتها بقانون.

تم حذف المادة (104)

المادة (105) الأصلية

تؤسس هيئةٌ عامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة، والبعثات والزمالات الدراسية، والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية، وتتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية، والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وتنظم بقانون.

تم حذف المادة (105)

المادة (106) الأصلية

تؤسس بقانونٍ، هيئةٌ عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها، وتضطلع بالمسؤوليات الآتية:

أولاً:- التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية، بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ثانياً:- التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها.

ثالثاً:- ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وفقاً للنسب المقررة.

تم حذف المادة (106)

المادة (107) الأصلية

يؤسس مجلسٌ، يسمى مجلس الخدمة العامة الاتحادي، يتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية، بما فيها التعيين والترقية، وينظم تكوينه واختصاصاته بقانون.)

تم حذف المادة (107)

المادة () جديدة

أولا: تعد الهيئات الآتية، هيئات مستقلة وتخضع لرقابة وإشراف مجلس النواب، وينظم عملها بقانون:

أ. المفوضية العليا لحقوق الإنسان

ب. المفوضية العليا المستقلة للانتخابات

ج. ديوان الرقابة المالية الاتحادي

د. البنك المركزي العراقي

ه. هيأة النزاهة

و. مجلس الخدمة الاتحادي

ز. هيأة الإعلام

ح. هيأة البث والاتصالات

ثانيا:

أ. تؤسس هيأةٌ عامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، لضمان المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة، والبعثات والزمالات الدراسية، والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية، وتتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية، والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وتخضع لرقابة وإشراف مجلس الاتحاد.

ب. تؤسس بقانونٍ، هيأة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها، وتضطلع بالمسؤوليات الآتية:

1. التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية، بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

2. التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها.

3. ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وفقاً للنسب المقررة.

4. ضمان الشفافية والعدالة في مساهمة حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في الإيرادات الاتحادية.

المادة(108) الأصلية

النص الأصلي

(يجوز استحداث هيئاتٍ مستقلة أخرى حسب الحاجة والضرورة بقانون.)

المادة (108) المعدلة

لمجلسي الاتحاد والنواب، بناءً على اقتراح رئيس الجمهورية او مجلس الوزراء استحداث هيئات مستقلة حسب الحاجة والضرورة، وينظم ذلك بقانون.

الباب الرابع

اختصاصات السلطات الاتحادية

لم يتم تعديل المواد من (109) إلى (126) باستثناء المادة (122)

الفصل الثاني

المحافظات غير المنتظمة في إقليم

المادة (122) الأصلية

أولاً: تتكون المحافظات من عددٍ من الاقضية والنواحي والقرى.

ثانياً: تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون.

ثالثاً: يُعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس.

رابعاً: ينظم بقانونٍ، انتخاب مجلس المحافظة وصلاحياتها.

خامساً: لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله ماليةٌ مستقلة.

المادة (122) المعدلة

أولاً: تتكون المحافظات من عددٍ من الاقضية والنواحي والقرى.

ثانياً: تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الاختصاصات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون.

ثالثاً: يتم انتخاب المحافظ بالاقتراع العام السري المباشر من قبل الناخبين في المحافظة، ويُعد فائزاً في الانتخابات المرشح الحاصل على أعلى الأصوات، ويعد الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة ويمارس اختصاصاته المنصوص عليها في التشريعات النافذة وما يفوض إليه مجلس المحافظة من اختصاصات.

رابعاً: يتكون مجلس المحافظة من أعضاء منتخبين لا يزيد عددهم على (15) خمسة عشر عضواً ومن رؤساء الدوائر في المحافظة ممن هم بمستوى مدير عام.

خامساً: يخضع مجلس المحافظة لإشراف ورقابة مجلسي النواب والاتحاد ومجلس الوزراء.

مادة () جديدة

تنظم بقانون آلية وشروط استحداث المحافظات والوحدات الإدارية، بناءً على اقتراح مجلس الوزراء وموافقة مجلس الاتحاد بالأغلبية المطلقة.

المادة (123) الأصلية

يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات، أو بالعكس، بموافقة الطرفين، وينظم ذلك بقانون.

عدم تعديل المادة (123) من الدستور

المادة (124) الأصلية

أولاً: بغداد بحدودها البلدية، عاصمة جمهورية العراق، وتمثل بحدودها الإدارية محافظة بغداد.

ثانياً: ينظم وضع العاصمة بقانونٍ.

ثالثاً: لا يجوز للعاصمة أن تنضم لإقليم.

عدم تعديل المادة (124) من الدستور

المادة (125) الأصلية

يضمن هذا الدستور الحقوق الإدارية والسياسية والثقافية والتعليمية للقوميات المختلفة كالتركمان، والكلدان والآشوريين، وسائر المكونات الأخرى، وينظم ذلك بقانون.

عدم تعديل المادة (125) من الدستور

المادة (126) الأصلية

أولاً-: لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، أو لخُمس (5/1) أعضاء مجلس النواب، اقتراح تعديل الدستور.

ثانياً: لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول، والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور، إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين، وبناءً على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام.

ثالثاً: لا يجوز تعديل المواد الأخرى غير المنصوص عليها في البند "ثانياً" من هذه المادة، إلا بعد موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام.

رابعاً: لا يجوز إجراء أي تعديل على مواد الدستور، من شأنه أن ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلةً ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني، وموافقة أغلبية سكانه باستفتاءٍ عام.

خامساً:

أ- يُعدُ التعديل مصادقاً عليه من قبل رئيس الجمهورية بعد انتهاء المدة المنصوص عليها في البند "ثانياً" و"ثالثاً" من هذه المادة، في حالة عدم تصديقه.

ب- يُعدُ التعديل نافذاً، من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.)

عدم تعديل المادة (126) من الدستور

المادة (127) الأصلية

لا يجوز لرئيس الجمهورية، ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء، ورئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس، وأعضاء السلطة القضائية، وأصحاب الدرجات الخاصة، أن يستغلوا نفوذهم في أن يشتروا أو يستأجروا شيئاً من أموال الدولة أو أن يؤجروا أو يبيعوا لها شيئاً من أموالهم، أو أن يقاضوها عليها أو أن يبرموا مع الدولة عقداً بوصفهم ملتزمين أو موردين أو مقاولين.

المادة (127) المعدلة

لا يجوز لرئيس الجمهورية ونائبيه، ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء، ورئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس، ورئيس مجلس الاتحاد ونائبيه وأعضاء المجلس، وأعضاء السلطة القضائية، وأصحاب الدرجات الخاصة، والمدراء العامون ومن هم بدرجتهم، أن يستغلوا نفوذهم في أن يشتروا أو يستأجروا شيئاً من أموال الدولة أو أن يؤجروا أو يبيعوا لها شيئاً من أموالهم، أو أن يقايضوا عليها أو أن يبرموا مع الدولة عقداً بوصفهم ملتزمين أو موردين أو مقاولين.

مادة () جديدة

تلتزم السلطتان التنفيذية والتشريعية بتشريع القوانين الواردة في الدستور خلال دورة نيابية واحد تعقب نفاذ تعديل الدستور

المادة (128) الأصلية

تصدر القوانين والأحكام القضائية باسم الشعب.

عدم تعديل المادة (128) من الدستور.

المادة (129) الأصلية

تنشر القوانين في الجريدة الرسمية، ويعمل بها من تاريخ نشرها، ما لم يُنص على خلاف ذلك.

عدم تعديل المادة (129) من الدستور.

المادة (130) الأصلية

تبقى التشريعات النافذة معمولاً بها، ما لم تُلغ أو تعدل، وفقاً لأحكام هذا الدستور.

المادة (130) المعدلة

أولا: تبقى التشريعات النافذة معمولاً بها، ما لم تُلغ أو تعدل، وفقاً لأحكام هذا الدستور.

ثانياً: يُلزم مجلس الوزراء ومجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز الدورة الانتخابية الواحدة بعد نفاذ تعديل الدستور، بمراجعة قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل وأوامر سلطة الائتلاف المؤقتة وإعداد مشاريع قوانين مناسبة تحل محلها.

المادة (131) الأصلية

كل استفتاءٍ واردٍ في هذا الدستور يكون ناجحاً بموافقة أغلبية المصوتين، ما لم يُنص على خلاف ذلك.

عدم تعديل المادة (131) من الدستور

الفصل الثاني

(الأحكام الانتقالية)

المادة (132) الأصلية

أولاً:تكفل الدولة، رعاية ذوي الشهداء، والسجناء السياسيين، والمتضررين من الممارسات التعسفية للنظام الدكتاتوري البائد.

ثانياً:تكفل الدولة، تعويض أسر الشهداء والمصابين نتيجة الأعمال الإرهابية.

ثالثاً:ينظم ما ورد في البندين ''أولاً'' و''ثانياً'' من هذه المادة، بقانون.

المادة (132) المعدلة

أولاً: تكفل الدولة، دعم ورعاية وتعويض ذوي الشهداء والسجناء السياسيين، والمتضررين من الممارسات التعسفية للنظام الدكتاتوري البائد في الانتفاضة الشعبانية والأنفال وحلبجة وجرائم تنظيم داعش الإرهابي، وضحايا قمع الحريات والإبادة الجماعية والتمييز العنصري والطائفي والتهجير القسري.

ثانياً: تكفل الدولة، تعويض اسر الشهداء والمصابين نتيجة الأعمال الإرهابية والأخطاء العسكرية.

ثالثاً: تكفل الدولة، إعمار المناطق المتضررة جراء الأعمال الإرهابية والتخريبية والكوارث الطبيعية.

رابعاً: تلتزم الدولة بتعويض المتضررين في البندين (أولا) و(ثانياً) من هذه المادة، خلال مدة ستة أشهر من تاريخ تقديم الطلب.

خامساً: ينظم ما ورد في البندين (أولا) و(ثانياً) و(ثالثاً) من هذه المادة بقانون.

المادة (133) الأصلية

يعتمد مجلس النواب في جلسته الأولى، النظام الداخلي للجمعية الوطنية الانتقالية،

لحين إقرار نظامٍ داخليٍ له.

حذفت

المادة (134) الأصلية

تستمر المحكمة الجنائية العراقية العليا بأعمالها بوصفها هيئةً قضائية مستقلة، بالنظر في جرائم النظام الدكتاتوري البائد ورموزه، ولمجلس النواب إلغاؤها بقانونٍ، بعد إكمال أعمالها.

المادة (134) المعدلة

تستمر المحكمة الجنائية العراقية العليا بأعمالها بوصفها هيئة قضائية مستقلة، ترتبط بمجلس القضاء الأعلى، بالنظر في جرائم النظام الدكتاتوري البائد ورموزه، ولمجلس النواب إلغاؤها بقانون، بعد إكمال أعمالها.

مادة () جديدة

تستحدث محكمة عليا للنظر في جرائم الفساد المالي والإداري، ترتبط بمجلس القضاء الأعلى، وينظم عملها واختصاصاتها بقانون.

المادة (135) الأصلية

أولاً:- تواصل الهيئة الوطنية العليا لاجتثاث البعث أعمالها بوصفها هيئةً مستقلة، بالتنسيق مع السلطة القضائية والأجهزة التنفيذية في إطار القوانين المنظمة لعملها، وترتبط بمجلس النواب.

ثانياً:- لمجلس النواب حل هذه الهيئة بعد انتهاء مهمتها، بالأغلبية المطلقة.

ثالثاً:- يشترط في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية، ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء، ورئيس وأعضاء مجلس النواب، ورئيس وأعضاء مجلس الاتحاد، والمواقع المتناظرة في الأقاليم، وأعضاء الهيئات القضائية، والمناصب الأخرى المشمولة باجتثاث البعث وفقاً للقانون، أن يكون غير مشمولٍ بأحكام اجتثاث البعث.

رابعاً:- يستمر العمل بالشرط المذكور في البند "ثالثاً" من هذه المادة، ما لم تُحل الهيئة المنصوص عليها في البند "أولاً" من هذه المادة.

خامساً:- مجرد العضوية في حزب البعث المنحل لا تعد أساساً كافياً للإحالة إلى المحاكم، ويتمتع العضو بالمساواة أمام القانون والحماية، ما لم يكن مشمولاً بأحكام اجتثاث البعث، والتعليمات الصادرة بموجبه.

سادساً:- يشكل مجلس النواب لجنةً نيابيةً من أعضائه لمراقبة ومراجعة الإجراءات التنفيذية للهيئة العليا لاجتثاث البعث ولأجهزة الدولة، لضمان العدل والموضوعية والشفافية، والنظر في موافقتها للقوانين وتخضع قرارات اللجنة لموافقة مجلس النواب.

المادة (135) المعدلة

أولاً: تستمر أعمال الهيأة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة بوصفها هيأة مستقلة، بالتنسيق مع السلطة القضائية والأجهزة التنفيذية في إطار القوانين المنظمة لعملها، وتخضع لإشراف ورقابة مجلس النواب.

ثانياً: تحل الهيأة المذكورة بمدة أقصاها أربع سنوات من تاريخ نفاذ تعديل الدستور، وتنتقل أعمال الهيأة المنحلة واختصاصاتها إلى مجلس القضاء الأعلى، وينظم ذلك بقانون.

ثالثاً: يشترط في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية، ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء، ورئيس وأعضاء مجلس النواب، ورئيس وأعضاء مجلس الاتحاد، والمواقع المتناظرة في الأقاليم، ورئيس وأعضاء الهيئات القضائية، ورئيس وأعضاء الهيئات المستقلة، والمناصب الأخرى ألا يكون مشمولاً بأحكام قانون المساءلة والعدالة او أي قانون آخر يحل محله.

رابعا: يستمر العمل بالشرط المذكور في البند (ثالثاً) من هذه المادة ما لم تُحل الهيأة المنصوص عليها في البند (أولاً) من هذه المادة.

خامساً: مجرد العضوية في حزب البعث المنحل لا تعد أساساً كافياً للإحالة إلى المحاكم، ويتمتع العضو بالمساواة أمام القانون والحماية، ما لم يكن مشمولاً بأحكام قانون المساءلة والعدالة او أي قانون آخر يحل محله، والتعليمات الصادرة بموجبه.

المادة (136) الأصلية

أولاً:تواصل هيأة دعاوى الملكية أعمالها بوصفها هيأة مستقلة، بالتنسيق مع السلطة القضائية والأجهزة التنفيذية، وفقاً للقانون، وترتبط بمجلس النواب.

ثانياً:لمجلس النواب حل الهيأة بأغلبية ثلثي أعضائه.

المادة (136) المعدلة

أولاً:تستمر أعمال هيأة دعاوى الملكية بوصفها هيئةً مستقلة، بالتنسيق مع السلطة القضائية والأجهزة التنفيذية، وفقاً للقانون، وتخضع لإشراف ورقابة مجلس النواب.

ثانياً:لمجلس النواب حل الهيأة بعد انجاز أعمالها بأغلبية ثلثي أعضائه.

المادة (137) الأصلية

يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما وردت في هذا الدستور، إلى حين صدور قرارٍ من مجلس النواب، بأغلبية الثلثين، بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور.

حذف المادة (137) من الدستور

المادة (138) الأصلية

أولاً:يحل تعبير (مجلس الرئاسة) محل تعبير (رئيس الجمهورية) أينما ورد في هذا

الدستور، ويعاد العمل بالأحكام الخاصة برئيس الجمهورية، بعد دورةٍ واحدةٍ لاحقةٍ لنفاذ هذا الدستور.

ثانياً:

أ- ينتخب مجلس النواب، رئيساً للدولة، ونائبين له، يؤلفون مجلساً يسمى (مجلس الرئاسة)، يتم انتخابه بقائمةٍ واحدة، وبأغلبية الثلثين.

ب- تسري الأحكام الخاصة بإقالة رئيس الجمهورية، الواردة في هذا الدستور، على رئيس وأعضاء هيئة الرئاسة.

ج- لمجلس النواب إقالة أي عضو من أعضاء مجلس الرئاسة، بأغلبية ثلاثة أرباع عدد أعضائه، بسبب عدم الكفاءة أو النزاهة.

د- في حالة خلو أي منصب في مجلس الرئاسة، ينتخب مجلس النواب بثلثي أعضائه بديلاً عنه.

ثالثاً:- يشترط في أعضاء مجلس الرئاسة، ما يشترط في عضو مجلس النواب، على أن يكون:

أ- أتم الأربعين سنةً من عمره.

ب- متمتعاً بالسمعة الحسنة والنزاهة والاستقامة.

ج- قد ترك حزب البعث المنحل قبل سقوطه بعشر سنوات، إذا كان عضواً فيه.

د- أن لا يكون قد شارك في قمع الانتفاضة في عام 1991، أو الأنفال، ولم يقترف جريمةً بحق الشعب العراقي.

رابعاً:يتخذ مجلس الرئاسة قراراته بالإجماع، ويجوز لأي عضو أن ينيب أحد العضوين الآخرين مكانه.

خامساً:

أ- ترسل القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب، إلى مجلس الرئاسة، لغرض الموافقة عليها بالإجماع، وإصدارها خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه، باستثناء ما ورد في المادتين (118) و(119) من هذا الدستور، والمتعلقتين بتكوين الأقاليم.

ب- في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة، تعاد القوانين والقرارات إلى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها، والتصويت عليها بالأغلبية، وترسل ثانيةً إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليها.

ج- في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على القوانين والقرارات ثانيةً، خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه، تعاد إلى مجلس النواب، الذي له أن يقرها بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه، غير قابلةٍ للاعتراض، وتُعد مصادقاً عليها.

سادساً:يمارس مجلس الرئاسة صلاحيات رئيس الجمهورية، المنصوص عليها في هذا الدستور.

حذف المادة (138) من الدستور

المادة (139) الأصلية

يكون لرئيس مجلس الوزراء نائبان في الدورة الانتخابية الأولى.

حذف المادة (139) من الدستور

المادة (140) الأصلية

أولاً:تتولى السلطة التنفيذية اتخاذ الخطوات اللازمة لاستكمال تنفيذ متطلبات المادة (58) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، بكل فقراتها.

ثانياً:المسؤولية الملقاة على السلطة التنفيذية في الحكومة الانتقالية، والمنصوص عليها في المادة (58) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، تمتد وتستمر إلى السلطة التنفيذية المنتخبة بموجب هذا الدستور، على أن تنجز كاملةً (التطبيع، الإحصاء، وتنتهي باستفتاء في كركوك والمناطق الأخرى المتنازع عليها، لتحديد إرادة مواطنيها) في مدةٍ أقصاها الحادي والثلاثون من شهر كانون الأول سنة ألفين وسبعة.)

عدم تعديل المادة (140) من الدستور

المادة (141) الأصلية

يستمر العمل بالقوانين التي تم تشريعها في إقليم كوردستان منذ عام 1992، وتُعدُ القرارات المتخذة من حكومة إقليم كوردستان ـ بما فيها قرارات المحاكم والعقود ـ نافذة المفعول، ما لم يتم تعديلها أو إلغاؤها حسب قوانين إقليم كوردستان، من قبل الجهة المختصة فيها، وما لم تكن مخالفةً لهذا الدستور.

عدم تعديل المادة (141)

المادة (142) الأصلية

أولاً:يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنةً من أعضائه تكون ممثلةً للمكونات الرئيسة في المجتمع العراقي، مهمتها تقديم تقريرٍ إلى مجلس النواب، خلال مدةٍ لا تتجاوز أربعة أشهر، يتضمن توصيةً بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور، وتُحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها.

ثانياً:تعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعةً واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها، وتُعد مقرةً بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

ثالثاً:- تطرح المواد المعدلة من قبل مجلس النواب وفقاً لما ورد في البند (ثانياً) من هذه المادة على الشعب للاستفتاء عليها، خلال مدةٍ لا تزيد على شهرين من تأريخ إقرار التعديل

في مجلس النواب.

رابعاً:- يكون الاستفتاء على المواد المعدلة ناجحاً، بموافقة أغلبية المصوتين، وإذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر.

خامساً:- يستثنى ما ورد في هذه المادة من أحكام المادة (126) المتعلقة بتعديل الدستور، إلى حين الانتهاء من البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة.)

المادة (142) لم تعدل

المادة (143) الأصلية

يلغى قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، وملحقه، عند قيام الحكومة الجديدة، باستثناء ما ورد في الفقرة (أ) من المادة (53) والمادة (58) منه.

المادة (143) المعدلة

يستمر العمل بأحكام الفقرة (أ) من المادة (53) والمادة (58) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الملغى.

المادة (144) الأصلية

يُعدُ هذا الدستور نافذاً، بعد موافقة الشعب عليه بالاستفتاء العام، ونشره في الجريدة الرسمية، وتشكيل الحكومة بموجبه.

المادة (144) المعدلة

يعد هذا التعديل نافذاً بعد موافقة الشعب عليه بالاستفتاء العام، ونشره في الجريدة الرسمية.

واعتقاداً من رئيس الجمهورية " برهم صالح " بعدم إمكانية مضي مقترح التعديل الذي تقدمت به اللجنة المشكلة في رئاسة الجمهورية، في ظل الحكومة الانتقالية المشكلة برئاسة السيد الكاظمي، والتي أنيط بها مهمة أساسية واحدة، هي إجراء الانتخابات المبكرة، ولكسر حاجز الاعتقاد بعدم إمكانية تعديل الدستور، وترسخ هذه القناعة عند الساسة والحكام قبل المحكومين، واستجابة جزئية للمطلب الشعبي المنادي بتعديل الدستور، رأى رئيس الجمهورية تقديم مقترح تعديل مصغر للدستور، يتضمن تعديل عدد أعضاء مجلس النواب، وآلية اختيار أمين بغداد والمحافظين، يجري التصويت عليه في يوم الاقتراع على أعضاء مجلس النواب في دورته الخامسة.

وضماناً لتأييد المكون الكوردي لمقترح التعديل، تضمن المقترح تعديل المادة (142) على نحو يضمن نفاذها لاحقاً للتعديل الأول.

وتوجه رئيس الجمهورية برسالة لقادة الكتل السياسية أرفقت بمقترح التعديل المصغر:

" منذ نفاذ أحكام دستور 2005 والملاحظات تسجل عليه من قبل المتخصصين وصناع

الرأي والخبراء والمتخصصين في الشأنين السياسي والدستوري.

ونظراً لتعقيد إجراءات تعديل الدستور، وما ترسخ في الذاكرة من عدم إمكانية تعديله، وبعد مرور أكثر من خمسة عشر سنة على نفاذه، نرى ضرورة الشروع عملياً بإجراءات تعديله، وقد شكلت رئاسة الجمهورية لجنة من أساتذة الجامعات العراقية من المتخصصين في القانون الدستوري ضمت (19) أستاذاً من الجامعات العراقية من جامعات بغداد والمحافظات وإقليم كردستان إضافة لخبراء ومتخصصين في القانون والعلوم السياسية وخبراء الأمم المتحدة، واستمر عمل اللجنة على مدى أكثر من سنة وبمعدل ثلاثة أيام في الأسبوع وقدمت اللجنة مشروع كامل للتعديل.

وترى رئاسة الجمهورية أن يتم الشروع بتعديل الدستور في القضايا التي قد تجمع عليها القوى السياسية الرئيسية، ورأينا عرضها عليكم لاستشراف الرأي وحشد الدعم على أن يجري الاقتراع على التعديل إذا تم الاتفاق عليه في نفس يوم التصويت على انتخاب أعضاء مجلس النواب في دورته الخامسة.

نأمل أن تصلنا ملاحظاتكم على المقترحات المطروحة للتعديل، مع التقدير...

برهم صالح

رئيس الجمهورية "

وتضمن مقترح التعديل المصغر، ما يلي:

استنادا إلى احكام المادة (126) والبند (رابعا) من المادة (142) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 أصدرنا الآتي:

التعديل الأول

لدستور جمهورية العراق لسنة 2005

المادة -1- يلغى نص البند (أولا) من المادة (49) من الدستور ويحل محله ما يأتي:

المادة -49- أولا: يتكون مجلس النواب من (250) مائتان وخمسون عضواً يمثلون الشعب العراقي بأكمله، وتوزع المقاعد على أساس عدد سكان كل محافظة أو إقليم يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه.

المادة -2- يلغى نص البند (ثالثاً) من المادة (122) من الدستور ويحل محله ما يأتي:

المادة -122- ثالثاً: يتم انتخاب المحافظ بالاقتراع العام السري المباشر من قبل الناخبين في المحافظة، ويُعد فائزاً في الانتخابات المرشح الحاصل على أعلى الأصوات، ويعد الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة ويمارس اختصاصاته المنصوص عليها في التشريعات النافذة وما يفوض اليه مجلس المحافظة من اختصاصات.

المادة -3- يلغى نص المادة (142) (أولا) من الدستور ويحل محلها الآتي:

المادة -142- أولا: تبقى أحكام المادة (142) سارية المفعول بعد هذا التعديل.

المادة -4- ينفذ هذا التعديل من تاريخ مصادقة رئيس الجمهورية ونشره في الجريدة الرسمية.

المراجع

أولاً- القرآن الكريم.

ثانياً- المعاجم اللغوية

- **ابن** منظور، لسان العرب، المجلد التاسع، دار إحياء التراث العربي، بيروت.

- أحمد بن فارس، مقاييس اللغة، ج4.

- الخليل بن أحمد الفراهيدي، كتاب العين، كتاب لبنان ناشرون، بيروت، ط1، 2004.

- الزبيدي، تاج العروس، ج8.

- الشيخ الطريحي، مجمع البحرين، ج3.

- المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية، مطابع شركة الإعلانات الشرقية، دار التحرير، القاهرة، 1989، ص 471.

- عبد الرحمن خليل بن أحمد الفراهيدي، العين، تحقيق د. مهدي المخزومي ود. إبراهيم السامرائي، ج2، دار الرشيد للنشر والطباعة، بغداد، 1981.

- مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، القاموس المحيط، ج4، قدم وكتب حواشيه الشيخ أبو الوفا نصر الدين الهوريني الشافعي، دار الكتاب العلمي، بيروت، لبنان، 2007.

- محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دار الكتاب العربي، بيروت، 1981.

- إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأنظمة السياسية، الدول – الحكومات، 1986.

- توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، المكتب المصري الحديث،

.1971،1970.

- ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969.

- رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، بلا، 1972.

- سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط2، 2005.

- سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعرف، الإسكندرية، بلا.

- سعد عصفور ود. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشاة المعارف، الإسكندرية، بلا.

- د. عبد الحميد متولي، المفصل في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1952.

- عبد الرزاق السنهوري ود. أحمد حشمت أبو ستيت، أصول القانون، مطبعة لجنة التأليف والنشر، القاهرة، 1938.

- عبد الغني بسيوني عبد الله، المبادئ العامة للقانون الدستوري، الدار الجامعية، مصر، 1985.

- عبد الفتاح ساير داير، مبادئ القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا.

- عبد الوهاب الكيالي، الموسوعة السياسية، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1997.

- علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط4، 2014.

- مالك دوهان الحسن، المدخل لدراسة القانون، ج1، مطبعة جامعة بغداد، .1972

- محمود حافظ، القضاء الإداري، ط7، 1979.
- محمد كامل ليلة، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1961.
- مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1966.
- مصطفى جواد، المباحث اللغوية في العراق ومشكلة العربية العصرية، بغداد، ط2، 1965.
- منذر الشاوي، الدولة الديمقراطية، منشورات المجمع العلمي، بغداد، 1998.
- منذر الشاوي، فلسفة القانون، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
- منذر الشاوي، فلسفة الدولة، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ط1، 2012.
- منذر الشاوي، فلسفة الدولة، الذاكرة للنشر والتوزيع، ط1، 2012.
- يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، ابن النديم للنشر والتوزيع، بيروت، ط1، 2009.

ثالثاً- المراجع باللغة الإنجليزية

- Edward S. Corwin, The Doctrine of judicial review, 1914.
K. C. Wheare, Modern Constitutions, London, Oxford, University, 1971.–
- Ridges, Constitutional Law, London, 1950. -Louis Fisher, Constitutional Structures, Separated power & federalism of American constitutional Law, MC Graw, Hill publish in company

رابعاً- المراجع باللغة الفرنسية

Andre Hauriou, Droit Constitutionnel ET Institutions Politiques, 1975.
Barthelemy Duez, Traite De Droit Constitutionnel, Paris.
–Bastid. P. Cours, De Droit, Constitutionnel doctorat, Paris, 1962 -1963.
–Capitant, La Coutume Constitutionnel, R. D. P. No.4, 1979
De Laubadere, Cours De Droit Constitutionnel, 1955.

Georges Burdeau, Droit Constitutionnel ET Institutions Politiques, 13 edition,Paris, 1968.

J. J. Chevallier, Les grandes oeuvres politiques de machiave a nos jours, Paris, 1947,p. 174.

Julien Laferriere, Manuel De Droit Constitutionnel, 2 edition, Montchrestien, Paris, 1947.

J. Laferriere, Manuel De Droit, Constitutionnel, 24 edition, Paris, Doat Montchres, Tiew, 1947

Marcel Prelot, ET Jean Boulouis, Institutions Politiques ET Droit Constitutionnel, Dalloz, 1984.

Nezard, De La methode Dans lenseignement Du Droit Constitutionnel melauges de mabrag, Paris,1933.

L. Favoreau. P. Gaid. R. Ghevontain. J. L. Mostre. O. Pfersman, Droit Constitutionnel. Dalloz, 2 edition.

Vedel, Manuel elementaire De Droit Constitutionnel, 1949.

خامساً- الدساتير

- الدستور الأمريكي لسنة 1787 المعدل.
- الدستور الهولندي لسنة 1815 المعدل سنة 2008.
- الدستور البلجيكي لسنة 1831 المعدل سنة 2012.
- القانون الدستوري الصادر في 14 آب 1884.
- الدستور الفرنسي لسنة 1852.
- الدستور الأرجنتيني لسنة 1853 المعدل سنة 1994.
- الدستور الكندي لسنة 1867 المعدل سنة 2011.
- دستور الجمهورية الثالثة لسنة 1875.
- الدستور الأسترالي لسنة 1901 المعدل سنة 1985.
- الدستور المكسيكي لسنة 1917 المعدل سنة 2007.
- الدستور النمساوي لسنة 1920 المعدل سنة 2013.
- الدستور اللبناني لسنة 1926.
- الدستور الإندونيسي 1945 المعدل سنة 2002.
- الدستور الياباني لسنة 1946.

- دستور الجمهورية الرابعة الفرنسية لسنة 1946.
- الدستور الإيطالي لسنة 1947 والمعدل سنة 2012.
- دستور كوريا الشمالية لسنة 1948 المعدل سنة 1987.
- الدستور الألماني لسنة 1949 المعدل سنة 2012.
- الدستور الهندي لسنة 1949 المعدل سنة 2012.
- الدستور الكوستريكي لسنة 1949 المعدل سنة 2011.
- الدستور الأردني لسنة 1952.
- الدستور الدنماركي لسنة 1953.
- الدستور الماليزي لسنة 1957 المعدل سنة 2007.
- الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل سنة 2008.
- الدستور الغيني لسنة 1958.
- الدستور السنغالي لسنة 1960.
- الدستور الكاميروني لسنة 1960.
- الدستور النيجري لسنة 1960.
- الدستور الصومالي لسنة 1960.
- الدستور الكويتي لسنة 1962.
- الدستور الإماراتي لسنة 1971.
- الدستور الباكستاني لسنة 1973 المعدل سنة 2012.
- الدستور البرتغالي لسنة 1976 المعدل سنة 2005.
- الدستور الإسباني لسنة 1978 المعدل سنة 2011.
- دستور تشيلي لسنة 1980 المعدل سنة 2014.
- دستور هندوراس لسنة 1982 المعدل سنة 2013.
- الدستور السوداني لسنة 1985.
- الدستور البرازيلي لسنة 1988 المعدل سنة 2014.

- الدستور الجزائري لسنة 1989.
- الدستور الكولومبي لسنة 1991 المعدل سنة 2013.
- الدستور اليمني لسنة 1991.
- الدستور الموريتاني لسنة 1991.
- دستور بيرو لسنة 1993 المعدل سنة 2009.
- الدستور الروسي لسنة 1993 المعدل سنة 2014.
- النظام الأساسي العماني لسنة 1996.
- دستور جنوب أفريقيا لسنة 1996 المعدل سنة 2012.
- الدستور البولندي لسنة 1997.
- الدستور السويسري لسنة 1999 المعدل سنة 2014.
- الدستور الفنزولي لسنة 1999 المعدل سنة 2009.
- الدستور البحريني لسنة 2002.
- الدستور الفلسطيني لسنة 2002.
- الدستور القطري لسنة 2003.
- دستور جزر القمر لسنة 2003.
- قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004.
- الدستور العراقي لسنة 2005.
- الدستور الإكوادوري لسنة 2008 المعدل سنة 2011.
- الدستور البوليفيي لسنة 2009.
- الدستور المغربي لسنة 2011.
- الدستور السوري لسنة 2012.
- الدستور التونسي لسنة 2014.
- الدستور المصري لسنة 2014.

فهرس المحتويات



نبذة عن المؤلف

أستاذ متمرس/ بروفسور متمرس 2016

بروفسور / أستاذ 2010

حاصل على شهادة الدكتوراه 1998

رئيس هيأة المستشارين / رئاسة الجمهورية - كبير مستشاري رئيس الجمهورية/ درجة وزير

نائب رئيس لجنة حماية الدستور/ رئاسة الجمهورية 2019

عضو مجلس النواب العراقي/عضو لجنة التعليم العالي النيابية 2018 - 2022

عضو مجلس النواب العراقي/عضو لجنة التعليم العالي النيابية 2014 - 2018

وزير التخطيط 2010 - 2014

وزير المالية وكالة 2012 - 2013

رئيس الجهاز المركزي للتقييس والسيطرة النوعية 2011

خبير في منظمة التنمية الإدارية / جامعة الدول العربية 2017

عضو اللجنة العلمية لكليات الحقوق العربية 2007

عميد كلية القانون والعلوم السياسية 2006 2010

أستاذ الدراسات العليا – كلية القانون / جامعة الكوفة وبابل وكربلاء ومعهد العلمين للدراسات العليا

ألف (42) كتاب بعض منها منهجي يدرس في الجامعات العراقية

له أكثر من (50) بحث علمي منشور في مجلات علمية عراقية وعربية محكمة

نشر مئات المقالات في الصحف العراقية والعربية

أشرف على عشرات رسائل الماجستير وأطاريح الدكتوراه في العراق والبلاد العربية

حاصل على شهادة الدولة التقديرية عن مؤلفه القضاء الجنائي الدولي في عالم متغير

حاصل على جائزة الإداري /عميد كلية / المبدع الأول في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي 2010

حاصل على جائزة النزاهة في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي 2010



منشورات زين الحقوقية



www.zeinjuridique.com